# 民國叢書

第二編

·36·

經濟類

戰時經濟
吳克剛編

國防經濟論
董問樵著

上海書店

# 戰時經濟

吳克剛著

# 目次

第十三章 戰時捐稅



第十四章 戰時財政方針

附錄 統計表

# 序

法國著名軍事學家戈蘭將軍(Général J. Colin)在所著戰爭的進化(Les Transformations de la Guerre)裏說過：

『在戰爭時期，更甚於平時，偉大的思想來自人的心裏，最使人振作奮發的，莫過於恨。普魯士的白里曉(Blücher)所以能夠戰敗百戰百勝的拿破崙，便是由於當時德國人心中的恨。』

在歷史上我們本是最愛和平的民族——實在是太愛和平了。我們的理想總是安居樂業，永享太平，決不想用武力去侵犯別國，壓制異族。但是一顆能夠愛和平，愛人類的心，當國土被人侵佔，家園被人毀壞，妻女被人姦污，幼小被人殺戮時，也會發生另一種相反的情感——這便是恨。是因爲恨，昨日的仇敵，變成今日的朋友，極左派與極右派攜手去抗禦共同的外敵。是因爲恨，無數和平的農民，荒蕪了田園，手執粗劣的武器，去保衞祖國。是因爲恨，成千成萬的男女青年，拋棄學業，去參加抗敵運動。是因爲恨，酷愛和平的中華民族，全體一致的決心抗敵，不顧一切的殊死決戰，這是東亞大陸空前的大悲劇，不到我

們獲得完全的勝利，雪盡一切的恥辱，永無終了的一天。

但是祇有恨，不足以戰勝現代的強敵。我們還該有正確的方針，審縝的計畫，嚴密的組織及相當的武器。現代戰爭，由於科學的發明，工業的進步，破壞力量，無窮的大，作戰範圍，又無限的廣。前方與後方，其重要簡直相等，戰場上的勝負，常要取決於全國的工廠及農場。恨的衝擊，使我們決心抗敵，但是要得到勝利，卻不能全靠情感，而需要沉靜的研究，勤勉的工作，少數人生活方式，必須改變，不合理的社會制度，也該改革，纔能够組織民衆，共同抗戰，增厚國力，以爭最後的勝利。

我們是既窮且弱的國家，這是鐵一般的事實，誰也應該承認的。我們起來抗拒世界一等強國，困難的程度，我們應該十分的明白。戰爭的犧牲，將非常的普遍，十分的深遠。中華民族的命運，將取決於這次神聖的戰爭。因此全國人民，人人都該盡最大的可能，共同分負救亡的重擔。有知識經驗的，拿出他們的知識經驗，有力者出力，有錢者出錢。這個錢字，範圍很廣，是指一切的財產貨物——一切有經濟價值的物品。譬如說，一位大地主，以前將佃戶繳納的米麥，積存在家裏，現在就該拿出，以維持軍隊及平民的生命。如果他仍舊私藏糧食，以待善價，其行爲有害國家的利益，應該加以嚴厲的制裁。而將財產存入外國銀行的，直接減少本國的財力，間接限制購買外國軍火的可能，其罪惡乃格外的顯明。在歐戰時期，便是富足的英國，爲了購買外國的糧食及軍火，也曾將人民在外國的投資，儘量利用。最初是用勸告的方式，要求人民將所有的外國證券及存款，賣給政府。因爲成效甚少，乃用強制方法，給以相當代價，收歸國有。

我們是這樣貧乏的國家，又這樣迫切的需要外國軍火，對於存在外國銀行數十萬萬的現款，利用一部分，應該是全國一致要求的吧。

我們現在是在抗戰時期，爲了爭得勝利，平時經濟的一切缺陷，應該儘量消除。一切奢侈的生活，浪費的習慣，均該暫時停止。分配的不均，也該竭力補救。然後積極的提倡生產，施行戰時經濟政策。我們不必有口頭上的樂觀，過度的樂觀，足以減少努力，我們更不該有內心的悲觀，這易於引起絕望與灰心。埋頭苦幹，努力奮鬪，纔是到達光明的大路。

戰爭的三大要件，所謂三M，第一件人(Man)我們是不虞缺乏的。祇要有普遍的嚴密的組織，在不作戰則作工的原則之下，使全國人民，沒有游手好閒無益國家的人，則抗戰力量，就有最廣大最堅固的基礎。第二件錢(Money)，自從實行幣制改革後，我們在有些方面，地位也勝於敵人。不過現代戰爭，戰費的浩大，簡直令人可怕，歐戰所費，總計達六千萬萬元。各主要國家的戰時支出，都以百萬萬計。我們對於十元百元的數目，是很明白其效用，這可以代表一月或一年的衣食，對於千元萬元的錢款，也知道可以代表一車一屋的價格，但是上了千萬、萬萬，就無法知道代表什麼了。如有一個人，將堆集如山的一元法幣，用手去數，假定一秒鐘數一元，一分鐘數六十元，一小時數三千六百元，一天不過數八萬元，一年纔能數完三千萬元。要四千年纔能數完英國的戰費，而數完各國戰費的總數，需要兩萬年。這種數目，便是最富想像力的天才，也無法知道究竟代表多少財富。而這些財富，大部分都是在礮火中消耗掉的。

要在維持全國人民日常生活以外，還能在短時期內，籌得這樣多的戰費，並不是一件容易的事。自然，對於這種負擔，全國人民，都該負責，便是最貧窮的人，也要負擔一部分，事實上他們早已直接間接的在負擔了。物價的增漲，勞動的服務，捐稅的增加，都使他們的生活，格外的貧窮。現在該輪到經濟分配上的特權階級，也盡他們國民義務的時期了。便是在富足的美國，歐戰時期，遺產稅稅率，最高曾達百分之二十五，所得稅稅率，最高達百分之七十七，而過度利得稅稅率，最高竟達百分之八十。戰時捐稅的收入，財富稅佔百分之七十三，而奢侈稅也佔百分之十三，眞正實現了「有錢者出錢」的原則。如果我們也竭力採取這種方針，同時對於流出的外資，也與英國那樣，收歸國有，則抗戰的第二要件金錢，也可以有最充實的準備。

現代戰爭的第三件要素，軍火(Munition)我們確實感到缺乏，這是事實，應該大膽的加以承認。本書前幾章，有許多處討論軍火的重要，再四重述，幾使人疑心編者是一迷信軍火萬能的唯武器主義者。其實正相反。開近代戰爭新紀元的軍事天才拿破崙早就說過，在戰爭時，精神與武力，爲三與一之比。法蘭西革命戰爭時代，各國聯軍，在軍備方面，優於法國革命軍，不知若干倍，但是法國革命軍所到之處，無不勝利。俄國於歐戰時，動員二千萬人，不算不多，又得英、法等國接濟，不算毫無辦法，但是丹能堡一戰，竟潰不成軍，一九一五年六月，被俘四十萬人，八月中又被俘七十五萬，在軍事史上留下最恥辱的紀錄，但是革命以後，軍火缺乏，經濟破產，困難情況，百倍於前，竟能抗拒各國聯軍的干涉，打倒舊俄軍閥的武力。

而最近的西班牙民衆從博物院裏拿出古董般的武器，竟能抗拒佛郎哥的德、意最新式的飛機與戰車，這都證明民衆力量的偉大，如果全體人民，決心抗敵，祇要有最低限度的武器，就決無被征服的可能。

但是這「最低限度的武器」卻是少不得的。赤手空拳固然敵不過槍礮，便是大刀也不能抗拒戰車與飛機。我們平時的準備，雖不充分，但是我們有的是無窮的資源，可以開發，無數的人工，可供利用。而且在目前情形之下，我們還可以有最可寶貴的「時間」，祇要獲得若干機器與技術人才，便能在戰時成立一偉大的軍火工業。歐戰開始時，德國每天可以製造礮彈二十五萬枚，每月製造八百萬，而英國的生產量，每天不過一萬五千，無法抵禦德軍的進攻。但是一九一五年五月，設立軍需部以後，努力增加軍火的生產，不到半年，礮彈的生產，已增加十二倍。機關槍的生產，增加五倍，手榴彈的生產，竟增加四十倍。開戰之初，英國國立兵工廠，祇有三所，但是到了後來，公私工廠，製造軍用品的，竟達五千六百餘所，所僱男工，達一百六十萬人，女工也達六十萬。在戰爭時期，振興軍火工業，先例甚多，西班牙政府軍方面，便是在佛郎哥叛變後，纔力謀軍火工業的發展。

戰爭的三大要件，「人」既毫無問題，「錢」也很有辦法，祇有軍火，不如他人。穩定外匯，力求與國，可以在外國購得軍火，當然可以彌補一部分缺陷，如果更能加倍努力，積極組織軍火工業，則最後勝利必有絕對的把握。但是我們並不過度的樂觀，我們深知勝利的目標，距離還遠。各黨各派，還要有更密切的團結，全體民衆，還要付更多的代價，有更大的努力，纔能實現我們終極的目的。

在戰爭時期，舉國上下，祇該有一個目的，簡直可以說祇該有一個人生觀，這便是戰勝敵人。多少年富力強的同胞，供獻了最可寶貴的一切，愛情，事業及生命。後方的一切男女老幼，更該在生活上，根本與和平時期不同。趨樂避苦，本是人之常情，但在國家危急時，為了爭取自己及子孫們的自由，我們人人卻該有一種非常時期的人生觀。在積極方面，如不參加作戰，就該努力工作，增加生產，以增抗敵力量，而在消極方面，也該竭力儉省，以節物力，使國家可以有充足的餘力，以禦外侮。

我們平時的生活，由於許多年代的習慣，常以個人或一家為單位。在富有階級，浪費奢侈，自己認為是當然應該的事。便是一般的人，不知節儉，也都以為祇有一人或一家受害。其實便在平時，這已經不是應有的了，一人一家的過度享受，社會全體，均蒙其害，但是在戰爭時期，以集團的整個力量，與另一富強的集團相抗，一切財富資源，均該用以供給軍事需要，兵士供養及維持後方全體民衆最低限度的生活。如果你多製一件新衣，則國家會少做幾套軍裝，如果你多備一次盛筵，會有一位軍士缺乏數月糧餉。尤其是你如果新購一隻外國鐘錶，或照相機，則多少要侵及外匯，國家會因此少購一桿槍枝，或其他軍器，影響所及，格外重大。千萬別說你一個人添製一件新衣，多備一桌酒席，新購一隻鐘錶，並不十分重要，無關大局。但是集少成多，許多人如此辦，則國力將大行減弱，抗戰會受影響。國家是一整個的經濟團體，而人民便是這團體的一部分，一人浪費，全體即受損失，浪費越大，損失也隨之增加。在平時，浪費已是社會的罪惡，在戰時，奢侈竟是賣國的行為。

非但浪費與奢侈，應該避免，便是日常生活，也該竭力設法，適於戰時要求。我們的衣食住行，均代表若干人力與物力，享受越豐善，耗費的國力越可觀。歐戰時期，各國麪包多摻以雜糧，黑麪包的滋味，雖然較差，但是既合衛生，又可以解決戰時糧食問題。如果我們的麪粉與大米，不像現在通常這樣的白，一定可以使抗戰格外長久些。歐戰時期，英、美等國，都有普遍的戰時節儉運動，我們要使富有階級明白，多僱一位僕人，會使國家缺少一位戰士，多購一輛新車，會使國家缺少一件軍火，更使一般人民，知道一衣一食，均能奪去國家一分抗戰力量，也需要普遍的戰時經濟的教育運動。所謂國家興亡，匹夫有責，並不一定上了戰場纔算救國，還該在日常生活上，表示我們確實關心國家的前途，因爲一衣一食之微，在在都與抗戰有最密切的關係。

本書材料的搜集，開始於九一八以後，原稿共約六十萬言，但是因顧及讀者的購買力，定價不能過高，爲成本計，不得不删去三分之一，所删去的部分，有些也相當的重要。如戰時的合作組織，戰時農村經濟等章於付印時，均臨時抽去，如本書銷路不太壞，有再版的機會，希望能够加進去。編者本想製一索引，附於書後，以便讀者，因出版倉卒，未及製成，也希望於再版時附入。本書的缺陷及錯誤，編者深知難免，歡迎讀者指正，以便修改。本書參考各國書報雜誌，爲數甚多，必要時將原著者或來源註明，其餘一概從略。

世界合作出版協會於去年三月間成立，計劃編印世界百科全書，編者本擔任經濟部分工作，當時曾請許天虹、蔡子華、葉子華三君相助。八一三戰事起後，葉、蔡兩君先後離滬，而百科全書的進行又較遲

緩，編者乃應時代的需求，將所搜集的資料中有關戰時經濟者，先行整理，提前出版。

編者對於世界書局，在出版界十分困難的時期，使本書能夠出版，敬表謝忱。許天虹先生爲本書譯出許多材料，更爲感激。沒有許先生的幫助，本書的出版期，將格外的延遲。

本書內容，完全採自外國的資料，關於中國部分，全付缺如，編者希望將來能有機會出版本書的姊妹篇，中國戰時經濟研究。

吳克剛　三八・四・四

# 一　人類進化與戰時經濟

戰時經濟的重要性，與人類進化成正比例。依狩獵爲生的民族，他們的生產工具，同時也是他們的戰爭武器。用以捕殺野獸的刀槍，便是他們唯一的軍械。他們的兵器，帶在身邊，隨時可以作戰。和平與戰爭，對於他們，簡直沒有什麼分別。戰時的生活，與平時無異。在這種時代，無所謂戰時經濟。

經濟學之父，亞丹斯密在原富第七册裏說過：

「漁畋者，羣治之最爲草昧者也。當其時也，人人皆任戰之兵，而亦人人皆獵者。其爲戰也，或以自保，或復寇侵之仇，且戰且畋，無俟儲偫糗峙也。其在行間，與處者之自贍無以異。如是之羣，無所謂簡軍詰戎，區爲武備之費也。」

游牧民族，逐水草而居，一地水源涸竭，不能維持生活時，則舉族遷移，遇到敵對的異族，戰事立刻發生。隣近的國家，如果文化較高，財富較多，他們也時常加以攻擊，去刼略財寶，俘獲奴隸。蒙古人便是游牧民族最偉大最著名的代表。他們南滅宋室，建立元朝，西侵歐洲，直達波蘭、匈牙利，而俄羅斯全境，幾無處

沒有他們焚殺的遺跡。但是他們戰爭，也不必有許多費用。人人皆兵，用不着另支軍餉，戰勝以後，一切財富，盡歸所有，對於他們，戰爭簡直是最經濟的致富方法。

亞丹斯密說：『治理更進，則爲游牧之羣，當是時也，亦人人勝兵而任戰。游牧之民，雖平居與習戰無以異。競走鬪力，引弓擲戟，野處幕居，以此相娛，凡此皆戲，抑皆戰之象也。臨陳不裹糧，以肉酪自養，與平時蓋無殊。……其部酋大人不以戰故而益費。舉部所祈，惟在勝敵而曹分俘虜而已。』

到了農業社會，情況就根本變更了。一則因爲農民居處固定，耕耘田園，理想是安居樂業，根本是和平者。二則因爲農具需要鐵製，農民經常保有的，祇有這些無害的生產工具。一有戰事，於是發生兩大問題。第一是農民如果不放棄他們的生產，則祇有招募職業的士兵，就不能不支付糧餉。第二是農民平時既無武器，爲了戰爭，祇有另外製造，於是又多一筆支出。戰時經濟，從此成了問題。在製造生產工具以外，又要製造武器，在維持平民生活以外，又要供給士兵，便是富足的國家，也要感到負擔的沉重。而且人民與武事分離，也是積弱的主因。農業社會，生活比較安定，文化程度較高，但是常被文化落後，生活貧苦的民族所侵略，主要的原因，便是平時的生活，太與戰爭不生關係。在進化的這一階段裏，是窮苦的民族，戰勝富裕安逸的國家，窮國常強，富國反弱。在中國歷史上，北人南下牧馬，安居樂業的農民常無法抗禦，造成了遼、金、元、淸入主中華的局面。

工業的進步，也是和平的產物，在武事方面，會使國家更立於不利的地位。農業社會，尙有農閒的時

期，利用此時，教民以戰，尙無多大損失。但是工人的生活，終歲勤勞，極少習武備戰的機會。漁獵游牧民族，人人皆兵，隨時可以作戰，農業社會至少有一時期，可以舉國皆兵，到了工業社會，如果要求人人當兵，則人民生活，立成問題，爲經濟條件所限制，能夠參與戰事的人，不能過多。

亞丹斯密說：『對於農民，如果離鄉作戰，祇要在下種期後，收穫期前，則他的收入，並不一定受極大的損失。他自己雖不能勞動，可是大自然會代他完成。但是一位鐵工，一位木匠，一位織工，任何一種工人，如果放棄工作，出發作戰，他的收入，立刻沒有了。一切都要他自己工作，自然不能幫他的忙。他如果去執干戈以衛社稷，自己既無法維持生計，公家當然必須養活他。』可是斯密又說：『一個國家，如果採用募兵制，要支付軍餉，則全國人民，祇要百分之一當兵，國家就要破產。』

但是近代進步的文明的國家，決不甘束手無策的受退步的野蠻的民族的侵犯壓迫。他們一面發明新的武器，使戰術戰具，起了空前的革命，戰爭的性質，根本與以前不同。結果是經濟力越大的國家，也便是軍事上最強的國家。一面又實行徵兵制度，恢復從前的人人皆兵的習俗，使武力擴大到最高限度，而使組織欠嚴密，訓練不普遍的民族，無法抗拒。

在和平主義者的眼光裏，徵兵制是十分暴酷，簡直可以說是野蠻。但是在國家立場上說，這種強迫服役，不付代價的制度，卻是最公道，最有效，最經濟的辦法。是在法國大革命時代，推倒暴君，實行共和，激怒了歐洲所有的專制帝王，四面受敵，祖國危殆的時期，徵兵制纔首先正式普遍的實行。

本來在比較進步的國家裏，大部分的人民，非農卽工，從事耕耘的，旣不願遠離鄉村，凡百工匠，更不願放棄工作。他們的生活，又比較的安適，對於行伍之苦，不大習慣。又以不常習武，對於衝鋒陷陣，也不適宜，於是不得不實行募兵制，以訓練職業的軍人。但是這種制度，在經濟方面，是最不合算的。招募人數，如果過多，便是最富的國家也無法負擔。在十七世紀，法國名臣陸佛亞（Louvois）於一六八八年，早已實行部分的徵兵制，但當時政治腐敗，弊端甚多，辦理不得其法，使人民極端怨恨，終於失敗。直到十八世紀末年，革命以後，纔正式普遍的實行。

法國大革命時，歐洲各國聯合圍攻，而當時法國軍人，大都是舊制度的餘黨，作戰不力，情勢十分危急。一七九三年二月，國會乃議決實行徵兵。『法蘭西人人人皆兵，均有保衛祖國的義務。』（Tout français est soldat et se doit à la défense de la patrie）這便是徵兵制度的根本原則。一七九八年，將當兵的義務，列入憲法，凡二十歲到二十五歲健全的男子，均應服兵役。

一七九三年，應徵入伍的，達五十萬人，一七九四年一月一日，入伍人數，增加到七十七萬人。拿破崙於一八〇五年竟可以傲然宣言，『每月可有二萬五千人，供我犧牲，』於是實現了所謂『絕對的戰爭』。整個的法國，變成一大軍營。到了十九世紀，自一八〇〇年到一八一三年，法國供給拿破崙的兵士數，共計達二百六十餘萬人。有了這樣多的年富力強，熱心愛國的士兵，法國當然立刻強盛，到處無敵。拿破崙雖有天才，但是如無這樣旣精且多的士兵，一位少年軍人，決不能有那樣驚人的勝績。

徵兵制度，在近代歷史上，影響之大，實超出吾人想像之外。當時的法國，如不實行此制，極易被各國聯軍打敗，則十九世紀的歷史也許要重新寫過。普魯士如不實行此制，則全歐洲甚至全世界的局面，恐怕都要大變。一九一四年的世界大戰，動員人數達五千萬，死亡也達一千萬，數目之大，實在太驚人了。

近代各大強國，除英、美外，無不實行徵兵制。但是祇有兵士，不能作戰，還應該供給他們軍器彈藥。歐戰開始，法國每天耗費七十五米釐口徑礮彈，已達十二萬發。一九一七年四月的反攻，在四十公里的一條戰線上，有礮五千尊，七十五米釐口徑礮彈，需要二千一百萬發，一百五十五米釐口徑礮彈，也需要三百五十萬發。而歐戰時期，德國大礮數目，多過法國，每天所耗礮彈，最多時常超過一百萬發。礮火集中的地點，常成為死地（la terre morte）土地都已『死』了，上面的人畜，當然滅盡，一切工事，當然毀完了。這些礮彈，所耗費的人工、原料等等，無法計算。而大礮不過是軍器的一種。近代的新式戰具，如坦克車、飛機、毒氣等，製造與補充，都代表無數的金錢。

近代戰爭，一面是數千萬戰士的爭鬬，一面也是成千成萬大礮、飛機、戰車的軍火鬬爭。動員最多的俄國，由於組織不嚴密，訓練不充分，指揮不得法，尤其是因為軍火的缺乏，最先戰敗。俄國於戰事發動時宣言，說是可以動員二千萬人，但是所有槍枝，不過七十萬。戰爭開始，有礮五千尊，礮彈五百萬發，但是戰爭前三個月，每天耗費達四萬五千發，而生產能力，每月僅三萬五千發，到了一九一四年年底，所有礮彈，已幾乎完全用盡。在這種情形之下，戰爭決無勝利的可能。

動員那樣衆多的士兵，雖不必支付金錢上的報酬，但是他們的衣食，需要供給，他們妻子兒女的生活，也要維持。需要那樣大量的軍火，除可以向外國購買一部分，必須自己生產，於是不能沒有够多的原料、機器、勞力、運輸等等。現代戰爭的三M人(Man)、軍火(Munition)及金錢(Money)缺少一件，就要戰敗。亞丹斯密說：

「是故有國家之第一天職，在乎禦外侮而絕寇攘。顧治化日蒸，其守圉之費亦日鉅。始也凡民皆兵，不獨無事安居爲無費也，卽令戰爭擾攘，其爲費亦微。獨至民物蕃豐，國昭文物，將不獨師行之費爲不訾也，而居平整軍經武，建國威而銷敵萌，所有待於國之度支者，夫不勝其繁重矣。」

「㓜自火器肇興，而戰事爲之大變。槍礮用而練兵應敵之費，倍蓰於前，其兵器與儲胥皆大貴。一火槍之價，浮於弓弩戈矛者既數倍矣，而槍彈之所費，亦重於矢石。火藥既炸，隨風散颺，不若箭括之用廉賤而可復收也。長膛田雞諸礮，不獨貴於古彊弩飛石衝車諸機，且重腿過之，其轉運尤勞費，凡此皆所以使攻人之費甚重者也。槍礮既用，攻易則守亦不同。古之爲城壘塹隍者，不過防衝車隧道至矣。今日城既無用，而礮臺之制，必窮巧極堅而後可資爲旬月之守。方其先事爲備，建築之費，如邱山焉。……」

「……夫自火器大興以後，其戰攻之疏數，與殺人之衆寡，兵連禍結時日之短長，姑勿具論，若但自其易見者言之，則火器日精，固文明化國之大利也。蓋火器日精，則戰費日重，非民物殷賑之國，不足以當之。且其爲物至精，非文明之民莫能製也。夫如是則富厚而文明者將常強，貧陋而僿野者將常弱。使古羅

馬而得火器，將不傾於峨特日耳曼之種人。使古印度而得火器，將不制於蒙古韃靼。使古支那而得火器，將不困於諸胡。古富厚文明之國，求所以禦貧乏草昧之國難，今貧乏草昧之國，亦求所以抗富厚文明之國難，無他，兵學攻守之日精，器械儲胥之日費故也。……」

於是戰時經濟，乃在近代戰爭中，佔最主要的地位。戰爭的勝敗，與其說是取決於戰場，不如說是在工廠裏、田園上決定。這是經濟力的決戰。經濟條件不具備的國家，決無戰勝的可能，這是鐵一般的事實，近代的每次戰爭，都給以具體的、慘酷的證明。

## 二 近代戰爭與經濟組織(註)

我們如要對於近代戰爭得到正確的概念，必先掃除現在很流行的兩種錯誤的觀念。第一種是由於習慣的想法，以爲戰爭不過是作戰雙方武裝軍隊的一些搏鬬。所以接受這種顯然不完全的觀念，一部分是受了那些軍人的影響，這些軍人照着他們所受的訓練，把戰爭認爲是戰場上指揮軍隊，關鍵全在戰略與戰術。一部分是由於人們愛好驚心怵目的景象的本性，而不愛看戰爭幕後沉悶的、乏味的機構。我們必須掃除的第二種錯誤的觀念，乃是金錢的幻覺。我們美國人過於商人化了，非常愛好用金錢來計算一切。我們津津有味地談論錯綜複雜的戰時金融問題；我們所最重視的對於戰爭的意見，乃是銀行家的、經紀人的以及一般大商人的。因此，我們以戰時公債的發行額去估計勝利，而以通貨膨脹去估計失敗。

一年來的戰爭經驗，已使人醒悟，我們已經明白：戰爭非但不完全是，而且也並不大部分是，取決於

(註)本節著者是美國支加哥大學講師愛爾斯(C. E. Ayres)

戰場上的勇氣與國內健全的金融狀況。近代的戰爭差不多完全取決於工業。

近代的運輸方法及大規模的機器生產，可以使一國的全部生產能力完全放到戰鬬上去。勝利的關鍵，不僅在把最勇敢的兵士送到前線去，而且也在製造出充分多的破壞力最大的礮彈來，以便任意轟毀敵方陣線的全部或任何一部分。在製造出數量最多的鐵路用品及運貨汽車，使本國的礮兵及步兵比敵方動作更快；在製造出數量最多的飛機來，以便偵察敵方的行動，轟炸敵軍的後方，並擊落敵方的偵察機、轟炸機。全世界的煤與金屬供給，現在都集中在這幾項事業上；所以我們還該努力建造商船、運輸艦及軍艦，因爲這些都是從全球各處運輸軍需工業的原料與製造品以及戰士的必需工具。這一部分的軍事計畫若要順利地完成，必須把數百萬工人以及平時爲平民所消費的種種大批原料與半製品，都轉移到軍需工業與造船業上去。同時，因爲許多人都被調到軍隊中與軍需工業上去了，許多原料都從農具的製造上轉移到軍需品上去了，許多肥沃的田地都受了軍隊的蹂躪，而且還有航運上的危險——這一切都使後方人民的衣食問題非常嚴重。

所以，在近代的情形之下，戰爭變成了全國人民的組織問題：在前方禦敵的人數對在後方製造槍礮、彈藥、飛機、運輸設備、商船、兵艦以及其他一切軍用物品的人數成何比例，又對在後方種植與製造數量適當的生活必需品以維持全體平民與軍士的最大效能的人數成何比例——如要發揮全國人民的最大力量，就非計及這些不可。

這個組織問題所引起的無數困難，大別可以分爲三大類。把這些困難中說一下，可以使我們更明白近代戰爭的性質。第一件，怎樣使全體人民適應軍事上的需要——非但勸導人民應徵入伍，加入軍需工業，而更麻煩的，將他們的財產給政府使用，必要時而且要用盡。這不是調查與決議所能了事的。人是一種極難任意改變的動物——尤其是生活在民主國家中，一向以「自決」爲行動的南針的人們。目光遠大的美國人與許多德國人老早說過，美國的使人僅在一個暑假裏受軍事訓練的辦法忽視了這事實：如果不是從兒童時代起就習慣於兵士的思想方式，決不能眞正的作戰。對於平民，這也一樣。沒有受過三四年以上的訓練，能甘心接受該管當局對於人民的義務的解釋法，而唯命是聽地服從其無數的命令：這樣的人民是會使軍事組織家感到相當棘手的。如果一個國家要在戰爭中獲勝，必須重視高度集權的「嚴厲政治」與封建式的服從權威的辦法。如果沒有訓練得這樣肯服從的人民，就該設法勸導人民至少暫時放棄他們自以爲應有的自決權利，而儘量適應戰時工業組織。——這是戰勝的先決條件。

然而人民的習俗，與他們不肯接受軍事領袖的呼籲的程度，不過是一國的軍事組織的困難之一。第二個大困難是：一種組織不能夠在一夜之間完成。現代的工業制度太複雜了，沒有人確切地知道究竟複雜到如何地步。工業組織，又十分的精密巧妙，無論計畫得如何週密，也不能照着一個預定的計畫全盤加以改造。如果要牠適應戰爭的需要，這種適應必需經過相當的時日纔能完成，即使領導的軍事

組織家是智勇兼全的。不用說，所要着手改造的工業狀況本來如何，其中有極大的區別。如果沒有受各業全體勞動者擁護的勞工團體，也沒有供給全國各地勞工需要的全國勞工總介紹所，而所有的重要軍需工業是分散爲許多彼此競爭的小公司，牠們除了自願加入的同業公會以外並無其他較強的連繫，那末，軍事上的形勢就需要建立較高度集權的組織方式，以便更易於適合統制全部工業的戰時政策。在辨別對工業的合理與不合理的限制時，戰時政府應該記着聯合在戰時所能發生的效果；應該在戰爭所需求的各種易於變爲軍用的工業的嚴密集權組織，與對消費者的公道之間，權衡其輕重。如果一國的重要軍需品仰給於外國，就該用發給補助金，徵收保護關稅等方法去鼓勵本國的企業家，從事生產這種軍用必需品，以促成戰時工業機構的完備組織。

但是還有一件，卻不是工業組織本身所能供給的。那就是工業技術的人才——這第三種困難必須用別種方法去解決。近代戰爭特別是一種「武器戰爭」：戰鬬的技術變化得非常之快，只是生產，使用若干原有的戰具是不夠的。如要戰勝，必須能夠儘速發明新的攻擊武器，使敵人來不及設法防禦，同時又能不太慢地設法抵抗敵人的新武器。但這種技術方面的能力並非完全取決於發明的天才；也依賴國內所有的科學家的全部專門學識以及樂於貢獻這種學識的志願。軍事組織家的職務，在把握住全部可以利用的科學知識——如果有時間還要設法增加——然後使牠從發見更多的眞理的本職上轉移到與軍事最有關係的工業上去。就近代戰爭的需要上說，化學乃是毒氣彈與人造硝酸的礦，而

歷史是可以製造宣傳品的原料。一個國家，如果有許多科學人才發明最猛烈的武器並且能有最使人信服的宣傳，必能獲得勝利。

由上所述，可知近代的戰爭已不限於英勇一事。已經不是完全或主要地取決於戰鬭時的個人勇敢。已經變成了一種沉悶的、機械的事件，眞正的英雄也許是一位工程師或物理學家，正與勇猛的大將一樣。戰爭的問題在如何使全體人民適應戰時的紀律，如何組織工業的統制機關並創設原來沒有的工業，如何儘量利用全國的科學才能。戰爭的勝負，取決於農場上與工廠中；兩方的軍隊不過在記錄而已。

## 三　戰時經濟的根本問題（註）

軍器、彈藥、衣服、食糧，一切軍事供給的大問題，只有藉審愼的『轉移政策』纔能獲得眞正的解決。雖然英、法兩國已經給我們確定無疑的證據：若要戰勝，必須使戰事需要成爲全部工業的主要目標，——但還有許多美國人依舊堅持着一切工商業可以照常進行的見解。他們似乎以爲在照常生產大批的生活必需品、奢侈品、娛樂品以外，還有什麽神奇的方法可以製造出種種物品來供給軍隊的需要。他們的主張是，戰事會刺激生產機關，使其加緊工作而增加其產額。利用新的土地、新的技術、新的組織、新的公家監察以及本來不做事的新的人工，以增加生產量，這些機會，一向是很多的，而且現在還有。我們雖然承認戰爭已使歐洲人在工作效率方面增進許多，但並沒有什麽證據可以證明他們能在平時的生產總額以外，更生產足足佔原來的出品總額百分之三十五的軍用物品。

美國工業組織中許多鬆懈的地方，早已在一九一四年與一九一五年受了歐戰開始時的刺激而

（註）譯自克拉克等合編戰時經濟資料第五章第十六節

收緊了。我們應該記住：工業組織必須與新的目標適應後，纔能發生效率，而且必須在適應後好久，其效率纔會顯著。我們最近在製造飛機與船舶方面的經驗，雖是根據和平時期十分適用的健全的企業原理，卻不能不認爲是令人喪氣的失敗。到處是浪費與不經濟，也許是戰時所不能避免的。在戰爭時期，情形與平時大異，一切都不熟練，因此會有許多的浪費。許多工人，被徵入伍，因此不能生產。許多工廠，得不到原料，因此停頓。在這種種情形之下，我們似乎很可以說：戰爭只會減少一國的生產總額。

一國人民，要在必需品以外，生產大量的軍用品，祇有將許多平時生產，改成戰時生產。因爲土地、資本、勞力等資源，在一定的經濟組織與技術之下，都是有限度的，且有漸減的傾向，所以要得到新的供給祇有犧牲舊的供給。將經濟資源轉移於國防上的方法，可分直接、間接二種。直接的是消費者放棄立卽可供軍用的物品，例如可供兵士食用的麪包。較爲間接的是民衆停止購買，雖不能直接供軍用，但其材料卻可以製成軍用物品的貨物；例如普通汽車，其材料可用以製造軍用汽車。更間接的轉移則在生產過程的更早階段上，例如造橋與摩天樓的鋼鐵可以用以製造潛艇或軍艦。在生產過程的較早階段上，數量有限的勞力、機器及其他生產資源比在較後的階段上更有流動性，因而也更易於轉移。若是小規模的短期戰爭，所需要的材料大概只要將供平時消費的物品轉移於軍用上，就可以得到了。對於規模較大、時期較長的戰爭，這個來源卻是不够的；必須追溯上去，將尙未完全製成的貨物改造成適於軍用的物品。若是現代的大規模戰爭，必須在生產過程的早期階段上，趁生產原素尙未固定的時候，將其轉

移於新用途上。最後還該添一句，現代的生產過程是很長的，所以要整個工業系統適應戰時的需要，必須有審愼的詳盡計畫而且還要相當的時間。

到今日爲止，我們轉移經濟資源以生產軍用物品的努力，都是出於志願的；可是德國卻一直在用强迫手段與確定計畫來轉移生產資源於預定的目標上。若要完全解決我們的問題，就當由政府下令，將尙未固定的生產原料轉移於軍用物品的生產上。這樣，因爲消費者無法買到那些非必需的物品，消費自然而然的受了限制。如果這樣的强迫辦法做不到，那就該借助於嚴厲的道德上制裁——並非感情用事的，應受理智的指導——以減少我們所消費的各種舒適品與奢侈品。如果藉這些方法消滅了這些東西的銷路，生產者就不能不把他們的資源用在國防事業上了。

所以，要將生產的資源轉移於戰爭需要上，我們各人都須自動地或强迫地改動我們個人的與家庭的預算，並根本改革我們的生活習慣。我們應該鼓勵直接的轉移：將我們所消費的可供軍用的物品減至最小限度。我們更當停止消費非必要的物品，使牠們所代表的生產力可以生產軍用物品。我們放棄的物品數額，便是可供軍用物品的數額。我們的敵國人民，始終把他們的私人消費減至僅足維持生存的最小限度。不能產生相當多的軍需品，我們決不能積極地參加作戰，也別想得到勝利的和平。軍需品的生產越多，戰爭的時期就越縮短，我們勝利的日期也越近。

# 四　經濟的戰略（註）

廣義的戰略，包含工業組織，其中有許多複雜而棘手的問題，必須全國人民全體合作，共同努力。一場戰鬬的目的，祇是奪取軍需品、捕獲俘虜或佔領土地。但是這一件不過是那更大的目的的一部分，戰爭的勝利，是要完全消滅敵人的武力。要達到這目的，必須一仗一仗打下去，永遠有人數充足、武器完備、給養不缺的軍隊向對方繼續進攻。廣義的戰略乃是狹義的軍事問題的前提，包含兩大問題：如何獲得所需的人員與物料，及如何加以組織，分配利用於各補充的部門中。

第一個問題顯然要看戰事的性質及其激烈的程度。如果敵方的人力與經濟力量比我們差得多，如果敵人的工業組織太不發達，不能够儘量利用所有的實力，那末，經濟的戰略問題，毫不發生困難。例如，假使美國眞正想去征服墨西哥，要募集够用的軍隊，籌得充分的軍需品，並沒有多少困難。軍隊可以募集志願軍立刻組成；只要督促全國工廠，儘量利用他們的生產力，就可以得到充足的軍需品。但是，如

（註）譯自戰時經濟資料第三章第十節

果敵國的人力與物力都很充足，組織也完善，而且預備付必要的代價求得軍事上的勝利，那末，問題就大不相同了。假使用五十萬軍士去應付一百萬的敵軍，那簡直是自殺。數萬毒氣彈決非數十萬毒氣彈之敵；祇用步槍不能夠抵抗機關槍。如果雙方勢均力敵，彼此就要努力爭勝。人數與機械較多的一邊可以佔進攻的便宜，因而雙方都要竭力設法求得這種便宜。願意拚命爭勝的一邊，決定戰爭的勝敗。如果抵不過敵方的實力，勝利就無望了。若要獲得最後的勝利，必須使自己的實力超過敵方。

為了得到勝利，最重要而且最困難的，便是如何求得較多的人員、機器與物料。這句話說起來是很簡單的，但是估計敵方的實力，預測事變的前途，必須十分精密；利用各種人員與種類繁多的工業設備，必須有精細的計算與審慎的判斷。這又發生三大問題：第一，必須有許多人與資源，留在原來的地方，繼續生產充分的糧食、衣服及其他必需品，以維持人民的康健與生產效率。第二，必須有夠多的人，加入軍隊在前線作戰。第三，後方必須留下充足的人員與物料，大量生產戰爭所需要的種種物品。這三大問題，又是彼此矛盾衝突的。如果從事後方生產的人數過多，則從軍人數一定減少。而從事生產的人，如果太少，則軍隊的戰鬪力，也會減少。問題全在使前方作戰的人數相當的多，而又不影響到生產。這個問題，是不易解決的，在歐戰時，英國最初所吃的虧，就是因為前方的人數與軍用品都不充足。而促成俄國工業組織瓦解的原因之一，便是從經濟生產方面抽調到軍隊裏去的人數太多。這兩個實例，證明這個問題的重要。

卽在最有利的情況之下，要解決這問題也有相當的困難。在英、法、美等民主國家中，尤其棘手。困難之一，是在如何使本來不以戰爭爲目的的工業生產適應戰爭的一切需要。勞動者習慣於各種專門職業，資本固定在不知戰爭爲何事的建築與設備中，工商業爲自己劃定了深刻的和平路徑，個人的習慣又是不知尙武，很難變更。卽使全國人民都願意，也不容易以合理的思想來更改世代相傳的習慣與風俗，或以更新的合理化思想創立戰時的工業制度。在如此錯綜複雜的社會中，很不容易得到充分的餘力，以供軍用。往往得不到够多的軍人開往前線，同時社會的有幾部分已感到難以負擔的壓迫，不能維持其原有效能。也許還有許多浪費，本來可以供軍事需用。由此可見，如何求得餘力以供軍用這一戰略問題，有關整個工業組織，要有適當的解決，必須全國的人民拚力合作。

說到這裏，我們可以舉一個例表明這戰略問題的性質。現在大家都已知道，取攻勢的軍隊可以佔到便宜，而要有取攻勢的機會，必須有優越的人數與軍需品。各交戰國都竭力設法，使前線軍人數目，越多越好。爲了達到這個目的，大家都在工業方面儘量利用兒童、老弱與有閒者的勞力。設法把婦女送進工廠裏，派到農場上，以便抽調男子們到前方去。美國婦女對於她們在『求得餘力，以供軍用』的戰略上所負的使命，還沒有充分的覺悟到。好幾個月來，她們在爲紅十字會編織東西：費力頗多而收穫很少。這很少的一點當然也聊勝於無。但是我們必須記着，這是不經濟的辦法，效率是太小了。

如何求得經濟餘力以供軍用這個問題，引起了另一個經濟性質的戰略上問題。從平時經濟中抽

出的人員與物料，乃是毫無組織的。這些人必須分成若干類，例如步兵、空軍、軍需製造者等等。每一類專任一種工作。每大類還該分成無數的小類。同樣，那些物品材料也須分配給各特殊部門。這種分類必須辦得十分審愼，使彼此間的相互關係能與更大的軍事計畫相適合。這種分類與支配，其實就是人與物料的組織問題。

與這問題同樣重要的，便是廣義的戰略問題，卽如何聚集所有的力量最有效地向敵人猛烈攻擊，以擊潰其武裝抵抗。這是如何集中力量的問題。其目標乃在集中自己的實力擊潰敵人的實力，或更正確地說，是在對着敵人最大的弱點，用猛烈的軍事力量去猛攻不得不分散實力的敵人。問題是要保全自己的人力和物力，而盡力使敵人消耗其人力與有限的資源。舉一個例：『嘉利波里』(Gallipoli) 之戰』的目的——至少是其目的之一——乃是要分散德、奧兩國在東方與西方前線之力量。意大利參戰的作用，並不在能够立刻越過阿爾卑斯山去擊破奧國的實力，而在削弱德國在西方前線的力量。俄國參戰的最重要結果，也是分散『同盟國』的實力，使德國不能予英、法聯軍致命的打擊。這些冒險所付的代價，與所獲的結果相較是否值得，現在可置之不論。要點是在攻擊者必須用最小限度的力量使敵人消耗最大限度的人力與物力。

用最小的費用，使敵人犧牲最多的生命及資源，這種戰略的最明顯的實例，也許是德國所用的潛艇政策。一般人都知道，潛艇政策的目的在破壞『協約國』的交通，強迫英國人挨餓，而使他們屈膝。這

樣美滿的效果，採用潛艇政策的人當然也很希望得到的。不過能否成功，能否使英國屈伏卻不是主要的問題。破壞海船，使貨物的運費，增加許多倍，因爲沉在海底的貨物，以及破壞的海船，其損失都要算進運費裏去。潛艇政策使一隻船平均只能航行二十次或四五十次就要沉沒於海底，那末運費當然要增加好多倍了——所謂運費，分析到最後，實在就是勞力與經濟資源。此外，還要加上護送艦、驅逐艦、偵察飛機等，以及許多種驅逐潛艇的設備所耗費的人力及材料。又因爲船隻缺乏，使美國製造的軍需品運到三千哩外去使用，大感困難。總之，潛艇政策在許多方面阻礙必要的運輸、供給及生產。這一切的損失究竟有多少，保護航運的間接費用究竟化去若干，現在還不能確實地計算。但是誰都承認，德國方面，採用潛艇政策，所耗的人力與材料，比協約國方面的損失，要小得多。德國費去極少的資源，便能使敵人消耗許多倍的資源。

廣義的戰略，包含上面討論的這些問題——人力與物力的組織，適當的分配於普通生產，軍需生產及前線作戰三方面；各種軍事的及半軍事的要求，所需用的人力及物力，分配也要有適當的比例；集中實力，以攻敵人，而盡力使敵人分散實力。這些問題，有的是軍事問題的前提，有的是附屬於軍事問題的，但是與戰爭的勝敗，有最密切的關係。這種廣義的經濟戰略，必先成功，那純粹軍事的戰略問題，纔能够得到解決。

# 一 帝國主義的眞面目（註）

戰爭是生物的必要，而且是最重要的。對於人類生活這是不可或缺的一種調節元素；要是沒有戰爭，民族將毫無進步，也不會有眞正的文明了。

民族爲個人所組成，國家包含許多團體。左右各分子的動機，在整個民族裏也很顯著。這是一種繼續不斷的去爭得財產、權力與主權。國與國間的關係，以此爲主體。只有在可佔便宜的時候，纔尊重別國的權利。只要具有人類情感與熱望的人存在一天，只要力求擴大活動範圍的國家存在一天，彼此一定會有利害的衝突，戰爭便永遠不會消滅。

一切的自然法則都可歸納爲一條，就是「競爭的法則。」社會內部的一切：財產、思想、發明、制度以及社會組織本身，都是社會內部彼此競爭的結果：有的生存，有的消滅。社會、國家、民族向外發展引起社會外部的競爭，——超社會的競爭，便是戰爭。

（註）譯自本哈第將軍（General F. von Bernhardi）所著德國與下次大戰一部鼓吹極端軍國主義的書。

一個社會，最有能力的人，如果最有勢力，則社會內部的競爭會有最大的生氣。在社會外部的競爭，在對外戰爭時，能征服別國的國家，乃是能將最大的體力、智力、道德力量、物質力量與政治力量用於戰爭的國家。對於這種國家，戰爭給予最有利的機會，以擴大其勢力，而促進人類的進步；因爲在戰爭上佔優勢的那些智力的、精神的因素，顯然也最能促成普遍的、進步的發展。他們所以能獲得勝利，因爲具備那些進步的元素。要是沒有戰爭，劣等的腐敗的民族就很容易的遏阻健全的、新生的元素的生長，而會產生普遍的衰頹。

強大的、健全的、發達滋長的國家，其人口必與日俱增。到了一個時期，他們必須不斷地推廣其疆界；他們需要新的領土來容納過剩的人口。因爲全球各處差不多都已有人居住，所以要獲得新的領土就不能不犧牲原來的居民——不能不征服他們。

在英、美、德等主要商業國家，有許多工業使大部分人民可以有獲利的工作。本國的人民用不完此種工作的全部生產。所以各種工業大半要靠輸出。要維持工業，必須有推銷貨物的市場，因爲出錢購買的乃是外國。但是這些外國也想解除這種變相的納貢，設法自行生產一切所需物品。因此，各國都在努力振興本國工業，用關稅壁壘加以保護。在另一方面，外國也想保持自己的市場，盡力打倒或摧殘競爭的外國工業，以保持那些消費者或獲得新的消費者。在全世界的市場上，到處是激烈的競爭。有些地方，已經發生明顯的關稅戰爭，這種鬬爭的猛烈程度必然不斷的增加。一方面，那些大商業國家將更加緊

閉門戶；同時，比較落後的國家將發展本國工業，而在比較有利的勞動條件與生產條件之下，本國工業所生產的貨物會比那些舶來品價格較廉。那些工業國在世界市場上的地位將因此動搖，依靠輸出的國家將無法維持勞動者的生計。這樣的國家，不僅有喪失一部分有用的人民之虞（他們將移居於國外，）而且由於生產減少與利潤降低，在國際間將有逐漸失勢之虞。

我們今日適站在國家發展的門口。我們不能否認，國家爲了替人民找到可以獲利的工作，有時不能不從事戰爭。

在這些情形之下，德國的處境是非常困難的。我們不但需要更大的政治基礎，以獲得國家物質上充分的發展，使與智力的卓越相適合，而且我們還不能不擴充領土，以容納我們日益增加的人口，求得市場以容納我們日益發達的工業。但是我們在這方面每走一步，就要遭遇英國的堅決的反對。英國也許還沒有立定決心攻擊我們，但英國政策無疑地要用盡各種方法——即使最極端的也在所不惜——來阻止德國擴充國際勢力，不許德國增加海軍力量。

對國際形勢作了透澈的研究，就可以明白此種鬬爭是必然的，無法避免的，所以我們必須決心戰爭，無論付怎樣的代價都在所不惜。實際上，此刻我們已在進行此種鬬爭了，雖然還沒有拔刀相向，只是用和平的手段。在一方面，有商業的、工業的與軍備的競爭；在另一方面，在各國利害互相衝突的各處又有外交的戰爭。用這些方法，和平纔能維持至今，但因此也喪失了不少的實力與威望。我們決不該被這

種表面上的和平狀態所欺騙；我們正遇着一隱藏的可怕的危機——說不定是德國有史以來最大的危機。在以前數次大戰中，我們爭得國家的統一與德國在歐洲國際間的地位。現在我們必須決定，究竟要不要發展成爲一『世界大帝國』爲德意志精神與德意志理想求得迄今未能獲得的適當承認。我們有沒有達到這偉大目的的力量？我們有沒有準備付最大的犧牲代價，以完成這樣偉大的事業？看見敵人的勢力，我們難到甘心退縮逐漸喪失我們經濟的、政治的與國際的重要？對於這些問題，我們應該決定了。

在世界史上沒有靜止。一切都在進步、發展。我們必須十分明白，我們不能靜止不動，不能就此滿足；不前進就要後退；我們的競爭者都在拚命努力，甚且犧牲了我們的權益而擴張其勢力，我們如果以目前在歐洲國際間的地位爲滿足，就等於倒退。反對我們的競爭，如果祇用和平的武器，我們的衰敗是漸進的，慢慢地退化。我們這一代的人也許還能繼續和平的、安適的生存。但萬一在不利於我們的情形之下，強敵強迫我們作戰時，那末，我們的軍事一失敗，我們政治的沒落就無法避免，我們將迅速地下沉了。這樣，德國的前途就完了，獨立的德意志文明將不能長存於世，而德國人曾爲之流血成渠的美好崇高的理想與精神上的自由，也將長期消失於人間。

如果我們不願受到這樣的災難，我們必須有勇猛的精神，用種種方法擴大我們的實力——即使冒了與人數上佔優勢的敵國開戰的危險，也所不惜。

我們必須設法擴大我們的殖民地，以容納我們過剩的人口。最近的時事表明在某些情形之下，亦道附近的非洲土地可用和平的談判手續取得。如屬必要，我們當在歐洲打一勝仗而取得這些土地。在爭取這些領土時，我們必須牢記着這一點：我們所需要的乃是在氣候上適合德國移民居住的地方。即使在非洲中部，也有許多地方適於德國的農民與畜牧者居住；我們一部分過剩的人口大可以移殖到這些地方去。但一般而論，我們在熱帶上的殖民地所能獲得的，只是銷售我們的工業產品的市場與種植我們工業需要的原料的大片耕地。這當然也有不少的好處，但並不能解除我們的需要，我們還必須得到眞正可以殖民的土地。

就現狀而言，我們一部分過剩的人口實在不能不到德意志帝國境外去謀生。我們應該設法使德國的人民不致在世界各處分裂爲散沙；即使在外國，他們仍當結成堅固的集團，成爲贊助我們政治的重心，銷售我們輸出品的市場，以及傳佈德國文化的中心。

我們特別需要一種強有力的殖民政策。時常有人說：『門戶開放政策』可以彌補我們所缺少的殖民地。這種見解只含有片面的眞理。第一、這種政策並不能爲過剩的人口在我們自己的領土內覓得成家立業之所；第二、這並不能擔保貿易上的競爭一定公開而不受限制。各通商國家，雖然享受稅則上的平等待遇，但決不能說競爭的條件是絕對平等的。反之，在這種地方握有政治的權力，乃是決定經濟關係的因素門戶開放的原則到處標榜着——在埃及、在滿洲、在剛果、在摩洛哥——而到處的商業總

是被政治上處於支配地位的強國所操縱：在滿洲是日本，在埃及是英國，在剛果是比利時，在摩洛哥是法國。原因很簡單。一切的特許權自然而然都給予實際上處於支配地位的國家；隸屬於該國權力之下的全體消費者當然購買宗主國的貨物，而且實際上還有各種特惠商品的減低稅率及其他優惠辦法以規避門戶開放的諾言。所以『門戶開放政策』至多只能當作一種權宜之計，爲強有力的殖民地政策的補充物。主要是一國必須有自己的殖民地，且在海外市場上擁有支配的政治勢力。我們德國的『世界政策』應該採取這種方針。

## 二 經濟的侵略（註）

有些思想家告訴我們：『一九一四年爆發的戰事，說是大部分由於經濟的原因，其實是不確的。德國並沒有人口過剩之患，也並不急迫的需要殖民地。』但是我們應該知道，在人類歷史上最重要的，並不是那些實在的事實，而是人們心目中所想像的情況。經濟學與歷史在本質上都是心理的科學。我們所該知道的，並不是德國是否實在有人滿之患；德國自以爲有人滿之患，日夜憂慮各國對德侵略的『包圍，』覺得無論付怎樣的代價都非擊破不可。我們應該明瞭的，就是這種『病理的集團心理現象。』

### 一 德國工業的發展

德國工業的發展，的確是一種偉大的現象。德國人實在令人驚異：四十年前他們在經濟地理上還佔不到什麽地位，但在歐戰開始時，已變成世界上一大經濟勢力。德國的對外貿易每年在九萬萬與十

（註）原著者巴黎大學教授何賽（Henri Hauser）

萬萬之間，在世界商業國家間居於第二位，僅次於英國。在鋼鐵生產方面也佔第二位，竟超過了英國。德國商船噸數在一八七〇年及不上法國，到一九一三年僅亞於英、美兩國了。

這一切都使我們欽佩。我們毫不猶豫地承認，自從德意志帝國成立以來，德國人表現出非凡的特點。第一、他們以絕大的努力工作，並非短時期的狂熱的興奮，而是孜孜不倦地、耐性地天天在努力工作，有規律而有秩序。奧斯忒華特（Ostwald）說得不錯，德國人具有組織的才能與天才。使用人力的技術發展到盡善盡美的地步，把每個人放在適當的地方，使各人的出產，都達到最大限度。雖然大發見的天才，德國近來並不很多，但是德國人卻非常善於將科學上的發見應用於工業上。許多人說：德國的財富基礎乃在實驗室與工廠合而為一。勒維（Raphael-Georges Levy）曾於一八九七年在兩世界評論的一篇論文中，說過這些話：

『科學獲勝的地點，是在工業方面。德國的化學工業便是最明顯的證明。化學工業發源於大科學家（如 Liebig, Hoffman 等）的實驗室中，其繼續不斷的繁榮則由於每年從各大學出來的千百位化學家。德國到處都有實驗室，有的設備費達二萬五千鎊，每年的維持費，則以百萬計。』

實驗室與工廠既合而為一，工商業經理室與經濟學者、地理學者、史學家的圖書室也密切合作。德國人在製造新的人造顏料上所應用的方法，同時也應用於尋求銷路上以及銷售機關的組織上。德國的化學家與推銷員以整齊的步伐去征服全世界。

德國的勃興，可以說是一種偉大的奇觀；但是因爲過於急速了，也含有可以引起憂慮的因素。

德國的發展帶了一種驚人的、危險的性質。從祇有少數工業區域的農業國家，不到幾年，一躍爲工業的帝國，沒有像英國的興盛那樣經過漸進的、多年的準備。在德國工業化過程中，『時間』並沒有分。一八九五年，德國全國的財產收入估計爲二百一十萬萬馬克；到一九一三年，已增加到四百萬萬與五百萬萬之間，而全國的財富估計約達三千二百萬萬馬克之多，普通銀行存款約爲九十五萬萬，儲蓄銀行存款爲一百八十萬萬。這些數字乃是德意志銀行總裁，財政大臣海爾弗立區博士在威廉第二即位二十五週年紀念時所報告的。

德國的財富如此激增，使德國人口的性質與分佈發生非常嚴重的影響。最堪注意的兩個結果，是農村人口逐漸減少與遷移出國猝然中止。時常有人說，德國因爲人口增加不得不採取向外擴張與征服的政策。德國人想在摩洛哥及小亞西亞建立殖民地時，就提出這種理由辯護他們的行動。說是鐵面無情的馬爾薩斯定律強迫他們去尋找地盤。其實把德國認爲是一人口過多的國家，卻是再虛妄也沒有的觀念。固然，在一八七一年以後，全國的人口已自四千萬增至近乎七千萬。固然，出生率雖已降低，德國的人口每年仍要增加八十萬；這就是，出生的比死亡的人多八十萬，也就是每年多添了八十萬只嗷嗷待哺的嘴巴。但是這種增加絕不能說是過多，因爲每年還有七十萬斯拉夫民族勞動者遷移到德國東部來，在那些大田莊上工作；此外還有許多意大利的、波蘭的、克羅西亞的勞動者，被僱用於城市、礦山

及工廠中。

至於德國人大批移居國外的事，現已成了往事。在一八八〇年與一八八三年之間，每年遷移出境的德國人在二十萬以上；現在每年已不到二萬人，與法國的數目差不多。入境的人數遠超過出國的人數。德國已不再是一個移民出境的國家，而已變成一個移民入境的國家了。

德國六千七百萬人民，只有一千七百萬從事農業或依農業爲生。每年有大批農民離開土地，到那些規模宏大的工廠中去。德國已確定地由農業國家變成了工業國家。土地與工廠間的平衡，已經推翻了。

## 二 工業國家及其需要

工業國家有許多農業國所無的急迫的需要。農業國家生活可以獨立，可以在本國境內自給自足。工業國家，照郎普萊希特(Larprecht)的話，乃是一『生着觸角的』(tentacular)國家。第一件，工業發達的國家需要外來的糧食供給。德國六千七百萬人口中，約有二千萬人的生活依賴外國的農產品與外國的肉類。這種危險的處境使德國不能不時刻維護陸上與海上交通線。我們很知道現在俄國的、美國的與阿根廷的小麥來源如果截斷，德國將感受莫大的困難。

工業國家不但很需要資本，而且也非常需要原料。德國的煤鐵，一向被認爲是很富足的。她的煤礦

現在依舊很富足；但其鐵礦因加緊採掘，雖然還沒有告罄，但已不能供給冶金工廠所需要的全部生鐵。克虜伯依賴瑞典、西班牙、北美洲與法國的程度，日益加甚。薩克遜與西萊西亞兩省的紡織工廠，也同樣地依賴（美國的）坦克薩斯與路易齊亞那兩州。如果已將礦山收歸國有的瑞典禁止輸出礦沙，或美國穀類市價突然飛漲起來，那末，擁擠德國工業區域的許多人民就要挨餓了。

在輸入德國的一切物品之中，以原棉的數額爲最鉅，價值每年在英金二千五百萬鎊以上。紡織工業僱傭一百五十餘萬男女工人，所製造的貨物價值每年在五千萬鎊以上。我們知道，全世界消費的原棉，三分之二爲美國一國所供給。一八九四年有一壟斷棉業的托拉斯，利用這種情形，將棉價儘量擡高，將那些棉花留在本國供美國紡織廠需用。在二月間，德國勃萊門交易所中的棉花市價爲每磅八十五『芬尼』；到了十二月間，這種壟斷打破以後，就跌至每磅三十五『芬尼』。德國在這一上落間損失了五百八十五萬鎊，爲外國的賣主所得。同時，這一場棉花飢荒又使紡織業減少生產而辭退大批的工人——除德國外，英、法兩國的紡織業也同受其害。

德國所需要的，除資本外，更加急切的需要顧主。德國的人口與財富雖增加甚速，德國人雖也善於享福，但他們決不能用盡德國各工廠的鉅額出產。德國不能不向外推銷貨物，而變成一輸出的國家。

這種種原因合在一起，使德國成爲一『觸角』遍佈全世界的國家。實業界需要一『世界政策』以付資本的利潤，以得工資給勞動者。無產階級也同樣需要這種政策，使他們有整天的工作做而不致

挨餓。所以德國的社會主義是帝國主義的。一九〇〇年，海軍法的擁護者早就說過：『海上自由與猛烈地爭取世界市場，乃是我國的生死問題，而關係最大的，是勞動階級。』最近德國社會民主黨人，前任國會議員康拉特·霍尼虛又大聲的說：『為了德國無產階級的社會利益，更甚於政治上的理由，德國非戰勝不可。』

## 三　實業與世界政策（Weltpolitik）

工業國家因此不能不採取『世界政策。』最重要的，是設法發展輸出政策。所採用的方法第一是津貼制度。德國工業的主要目的乃在國外市場而不在國內市場，所以各種貨物在外國應該賣得很便宜——有時甚至折本出售——以獲得新的市場而打倒一切的競爭。由於一切重要的經濟勢力都已組織成『卡泰爾』（Cartel），所以這種政策，極易實行。一九〇二年，德國熟煤同業公會強迫本國消費者付每噸十五先令的高價，同時卻在國外以每噸十一先令的低價出售大批熟煤。一九〇〇年下半年，鐵絲同業公會在國外銷售貨物每百公斤價格定為十四先令，而國內的價格則為二十五先令。因此在國外市場上折本四二、九五〇鎊，而在國內市場上獲利五八、八五〇鎊。兩方相抵，尚可獲利。但是這次詭計卻行之過分了，結果外國人購買德國鐵絲，重新運到德國出售，因此獲利不少。除了津貼制度以外，還有通商條約，優待糧食與勞動者（例如斯拉夫人）的輸入，同時為德國的出口貨獲得較低的稅

率。一九〇四年的俄德條約就是這樣的，其目的在使俄國成爲德國的經濟的屬地。

爲要應付鐵的缺乏，德國不能不獲得新的鐵礦沙來源。最初是用和平的手段。一八七一年劃界時，法國方面，竟放棄伍佛（Woevre）的鐵礦苗，一部分由於不知道其實際的重要性，一部分由於這些礦苗深藏在地下，且含燐很多，以爲是無法開採提煉的。但一八七八年採用湯姆斯方法以後，勃里岙地(Briey Basin)竟變成全世界最重要的鐵礦區。有了洛倫(Lorraine)與諾曼地(Normandy)的鐵以及韋斯忒法利亞的煤，德國就可以做全世界的主宰了。爲要確定這種優勢，必須排除一切的競爭，在敵對國的中心建立德國的工業。歐戰以前，許多法國化學工廠、電氣工廠，竟由德國工業家取得統制權。法國 Neuville Sur-Saône 地方，有一所工廠，供給法國軍士的紅褲子上所用的染料，工廠名稱雖是法國的，但其實由德國人統制。巴黎人造顏料公司不過是一家德國公司的支店。德國一家製藥公司在法國 Montereau 開設一個分廠，以打倒原來設在該處的一家法國工廠。而德國的電氣總公司勢力所及，包括法國 Rouen, Nantes, Algiers, Oran, Châteauroux 等城市。

在西班牙的塞維爾與格拉那達，在阿根廷的首都倍諾斯・愛勒，在烏魯圭的首都蒙得維的亞，在智利的首都聖底愛哥及其重要商港伐爾巴來索，德國也得到同樣的勝利；而德國另一家大電氣公司——西門子・許克德——則在法國 Creil 地方立定基礎。土耳其、俄羅斯、意大利以及瑞士，命運也與法國相同。『瑞士人出錢購買公司債券，維持德國的企業公司，在瑞士境內與瑞士的實業家競爭。』

德國在意大利的活動，曾由 Giovanni Preziosi 加以詳盡的研究，一九一四年發表若干論文，題目便是德國征服意大利的計畫。這確是一種征服的戰爭，而且組織非常的嚴密完善。活動中心是一金融機關，即『意大利商業銀行，』這當然要冠以『意國』字樣，正與設在法國的那些公司必須冠以『法國』或『巴黎』字樣相同。這個德國金融的機關，被稱爲『日耳曼八足章魚，』其意義與剛纔所說的『有觸角的國家』相同。插身於各公司董事部中，並且用祕密方法，組織商業的間諜，以打倒一切膽敢抗拒的人，逐漸吸收全國人民的經濟力——如金融機關、航運公司、製造廠等；甚至於還能腐化政治中人，推倒內閣，操縱選舉。在意大利，也與瑞士一樣，那些冒充意國的德國銀行『好像一架抽水機，將金錢從意國抽出來，送到德國去。』因此比較貧乏的意大利，卻以所需的資本供給富裕的德國。

## 四　國家的職務

爲了實現這種經濟的征服政策，要用國家的權勢與威力幫助工業家。使國家成爲德國擴張勢力的工具——這就是德國人所謂『商業與武力』政策(Handels-und Macht-politik)的眞義。『世界政策』(Weltpolitik)與商業政策合而爲一，對於世界和平是非常危險的。如果帝國主義——那生着觸角的國家——將實力供工業家使用，則工業家一遇阻力，立刻有發生戰爭的危險之虞。如果經濟恐慌使工作停頓（柏林的失業者常有十萬人之多，）這種經濟恐慌也許會要隣國負責，這

隣國就該立刻加緊戒備。『做我的顧客，不然就殺死你！』——似乎是德國工業制度的方針。老是增加生產，以期增加銷路；老是增加銷路，以滿足日益加緊的生產的需求。

俄羅斯是德國的勞動力貯藏所與市場。假使俄國在一九〇七年拒絕重訂日、俄戰爭時強迫簽訂的德俄商約，假使俄國取消農業勞動者領取出國護照的辦法，那末，德國的日益工業化、日益入於銀行掌握中的農業，將陷於怎樣的境地呢？那些普魯士、勃蘭頓堡與波梅蘭尼亞的大地產，將由誰來耕種呢？

法蘭西是德國的銀行與礦產供給者。多麼想深入那些嚴密防護的寶山，滿載而歸啊！多麼想補救一八七一年劃界時所鑄成的大錯啊！一九一一年，萊茵與韋斯忒法利亞日報曾宣稱，洛倫及魯森堡的鐵礦，應與德國韋斯忒法利亞及薩爾的鐵礦同受德國人統制。當時巴黎各大報，不知道這『外省報紙』是萊茵大工業家與普魯士參謀本部的喉舌，並不重視這種建議。還有，多麼的想佔據法國北方大港仙爾蒲（Cherbourg）啊！

至於英國——德國在全球各處市場上的直接競爭者，製造同樣的貨物的英國，那是必須打倒的敵人。英國已養成習慣，而且把這習慣教給法國：除非有優美的定貨單作報酬，決不借款與貧乏的國家。德國人利用法國的或英國的金錢在土耳其做生意的時期快要告終了。英國已從德國學得『商業與武力政策。』但是，如果羅馬尼亞、希臘、塞爾維亞等國都向英國或法國定購他們的槍礮、戰艦、鐵軌與機車，則愛森、蓋爾森吉城等德國工業區域，將陷於怎樣的境地呢？德國寧願戰爭，決不願受這樣的經濟包

圍，於是積極準備開戰了。

德國工業家，於是漸漸的認爲戰爭已不可避免，簡直認爲一件好事。其證據可於一九〇八年保羅·阿倫特教授所著的一本小書中得之——此種小書售價僅一先令，是用以訓練德國人心的。在本書中，著者先頌讚德國的偉大，然後是一章『論德國參加世界貿易的危機。』他說明德國如何依賴外國，在海陸兩方面都會受人阻礙。如果國際關係擾亂時，德國將有『許多勞動者沒有飯吃，而資本將大受損失，』其原因『大半非德國所能控制，』乃在想乘機削弱德國的外國。在一種預言似的假設中，他又說明封鎖的影響。

但是他毫不猶豫地接受了『世界政策』的這些冒險。『無疑的，如果我們想成爲一偉大的民族，一個頭等強國，我們必須準備嚴重的鬬爭。但我們不可因此而驚慌。在和平時期人們會墮落的：這句話是千眞萬確的。爲淡漠與怠惰所麻木的世人，往往需要武裝戰爭，使他們振作起來。目光遠大而深刻的人，知道戰爭常是人類的福音。』

由上所述，可知德國的過於急速的工業化，必定引起德國的戰爭。如果對於此次戰事的經濟原因，還有人懷疑，那只要看一看開戰以來德國人所表示的戰爭目的，就可以明白了。德國的目的，是工業上的勝利，將德國的煤與外國的鐵聯合起來，各國將成爲德國的附庸，永遠成爲德國工廠的顧客。

## 三　國外投資與國際戰爭（註）

誰也承認，歐洲大戰是由於一些有權勢的人所積極促成，有些行爲實在該受全人類的咒咀。誰也承認，這次戰爭的根本原因是多年的政治與文化的對敵；要是沒有這些對敵，和平不會打破。然而這些原因，都可以說是靜止的，不足以說明戰爭的起因。現在的俄國人並不比二十年前更好侵略，德國並不比二十年前更驕傲，英國人也並不比二十年前更想握住海上的霸權。民族的自傲與宗教的偏執，老早就存在着，最近也並沒有特別加強的現象。二三十年來歐洲人的思想，永遠充滿戰爭的觀念。凡是認眞研究歐洲國際關係的人，都會看到這件事。各國都熱烈的加入這次戰爭，就可以表示。多年來，大家總是認爲戰爭不可避免，拚命地準備。因此若干要人應負的責任，不過是選擇開戰的時日而已。此外實另有引起戰爭的根本原因。

軍火製造家的貪婪及其津貼報紙以操縱輿論，也是國際糾紛的重要原因。軍備競爭更足以威脅

（註）原著者美國康乃爾大學經濟學教授蔣遜（Alvin Johnson）

世界和平。無論什麼機關都要發展作用。德國皇太子在頌讚軍國主義時說過：帝國偉大的軍力只能勞而無功地消耗在和平時期的檢閱上，實在深爲遺憾。以戰爭爲職業的人渴望戰爭，且竭力促其實現。——對於上述種種引起戰爭的原因，未來的歷史家自然將十分重視；不過他會更加重視因爭奪殖民地而引起的國際仇恨，以及爭奪殖民地的動機。我們應該深切的研究這個問題。

德國爲什麼要近東呢？俄國爲什麼要東部地中海呢？如果這兩個好夢有一實現，對於英國又有什麼關係呢？這是否只是一種感情作用或是『歷史的使命，』還是有實際上的利害關係？如果有實際的利害關係，那末，究竟是誰的利益呢，竟值得用如此重大的代價去爭取——許多城市變成廢墟，無數地方遭受蹂躪，千百萬最好、最有用的生命化爲礮灰或死於溝渠中？顯然決不是多數人類的利益。

向殖民地推銷貨物的商人，本是戰爭的主因；就是現在，依舊引起一部分國際的誤會與仇恨。但另有一種勢力在殖民地領域中發達起來，比商人更加重要。這是『握有讓與權的資本家。』在文明程度較低的地方開發天然資源或舉辦公用事業，可以獲得最大的財產。近東、中國、非洲有極多的讓與權，可以給予任何帝國主義國家的國民。油田與礦山均待開發，鐵路灌溉工程均待建築。譬如近東，有些特權已入德國人掌握中；但欲求其安全可靠，必須德國對土耳其政府保持相當的勢力。但是土耳其政府時常反覆無常，可以親德，也可以親近別國。地中海東部的地方必須都變成德國的殖民地，那些握有讓與權者纔能高枕無憂。讓與權與殖民地貿易一樣，可以使人有立致鉅富的機會。但是讓與權的地位，卻不

大穩固。握有讓與權者所投的固定資本比商人投資要多得多。所以，本國政府的扶助，對於殖民地的貿易團體不過能使其易於興盛，對於握有讓與權的團體竟是不可或缺的。政治乃是握有讓與權者所必不可少的。

握有讓與權者的利益與全國國民的利益是否一致呢？茲舉一例：墨西哥的油田由一英國公司統制或由一家美國公司統制，對於你我有什麼不同？如歸英國公司所有，將產生幾位英國的大富翁，如歸美國公司所有，則美國會多幾位富豪。無論如何，這些金錢都與你我無關。然而我們是愛國的人，我們寧願油田歸於美國人而不願歸英國人所有。除了愛國精神以外，這筆大財產如在美國，還會付所得稅給我們的國庫。該項所得稅由政府支用，我們的同國人多少會得到一點利益。而且開發煤油田需要許多機器，如在美國公司管理之下，當然首先購買美國的機器。許多美國籍的青年將僱用爲工程師、工頭與監工。無疑的，此種讓與權握在本國人手裏，對於本國國民是更有利益。但握有讓與權的公司在全國佔何等的地位，在戰爭與和平的問題上應有多少投票權呢？英國的全部資本，投在國外的不到五分之一，而這五分之一中至多不過四分之一投在讓與權上。德國的資本僅十分之一投在國外，其中投在讓與權方面的恐怕不到五分之一。我們美國的資本只有百分之一投在國外。爲了這比較很少的資本，就與別國開戰，似乎很不值得。

時常有人說，資本是大同主義者；資本不知愛國爲何事。普通的金融與工業，謹愼的沒有色彩的資

本也許如此。但是投機事業的資本卻並不如此。在半開化地帶投資的資本家，愛國心是非常的熱烈。握有外國讓與權的人嘴裏所說的愛國主張，是最熱烈不過的。一位投資在外國的資本家，是一個澈頭澈尾的愛國家，如有一位半開化的酋長敢稍動一動，就要砍去他的腦袋，不管該付多少代價；他並不像你我這樣的斤斤計較利害。

在理想上，我們愛自己的國家並不一定憎恨其他各國。但與金錢利益混在一起的愛國心，卻會痛恨別國。我們在美國、英國或德國遇見研究科學的德國人，一定會尊敬他們；如果相知稍久，更會愛他們。但在南美洲與東方各國，別國投機資本家，如果遇見德國籍的同行，一定會痛恨他們。這些投機家乃是近代工業國家主義的神經末梢，專以傳達憎恨的感覺爲能事。在目前，我們（美國）所有的這類神經還不很多，所傳達給我們的，還不過是對於德國在殖民地方面發展的一種不安的感覺。但是與德國劇烈競爭的英、法等國，所起的反應要強烈得多。同時，德國的投機資本家在其計畫受挫於英、法等國時，就盡力造成民衆的這種感覺：德國要保持既得權益，非戰爭不可。

投機的資本家卽使在本國活動，所擁有的左右民衆思想的力量與政治上的勢力，也遠超過其利益所應享的限度。但是他們在國外活動時，他們社會的、政治的勢力會達到更加過分的程度；因爲從海外，常有消息，報告他們的偉大事業，這些事業並沒有耗費本國人民半文錢，卻把大批財產帶回來，以便繳納捐稅並消費在我們身上。而現在，他們的政治活動已在他們的事業上佔更重要的地位，他們與政

府的關係，集中於最敏感的政府機關——外交部，因此他們的勢力，意義就更重大了。

當有關殖民地或半殖民地的外交問題發生時（近代的外交問題多數與這些地帶有關，）在國務院裏就可以聽到握有讓與權者的意見。這種意見，戴上愛國的面具，分外的動聽。還有更重要的一點：在尙未開發的地方經營事業的握有讓與權者，常與當地的領事及外交官員保持密切的聯絡。這些官員簡直可以說是他們的傭員，然而外交上的局勢的造成，卻依據這些官員向本國外交部的報告。所以，投在國外的拓殖資本對於外交政策的左右力，大大的超過國內的資本。

對於投機的資本家，墨西哥、中國、非洲在社會方面，政治方面，還是落後的好。這些落後的國家卻多突發大財的機會；唯其如此，所以吸引拓殖家，他們則盡力求得本國政府的後援，因而造成國際間的爭鬭、敵視與戰爭。

世界上落後的國家一旦都工業化了，這個引起國際戰爭的最大原因就會消滅。但至少在三十年內，中國是不會全部工業化的；而那些熱帶地方要取消讓與權，要更多的時間。所以要求得世界和平，唯一的辦法似乎是在民衆的意識上，將握有讓與權者的利益與全國國民的利益分離爲二。

讓與權與獨佔貿易，乃是文明的最大缺陷。解決了讓與權與獨佔貿易兩問題，侵佔土地的慾望立刻消失最強烈的刺戟，而世界可有和平的希望了。

## 四 關稅壁壘與國際衝突（註）

自有史以來，毫無節制的重商主義乃是不良政治的一個主因，尤以對附庸民族的不良政治爲然。西班牙人在中美、南美的早期歷史，以及他國的較近歷史，都可以證明。同樣，獨佔的貿易也最易引起侵略，促成戰爭。關稅戰爭——保護關稅制度的自然結果——已屢見不鮮；一國提高關稅，別國實行報復，其結果最容易危及世界和平。一八九三年德、俄兩國的關稅戰爭，兩國都承認「有危及歐洲和平的可能。」笛柴耳教授(Prof. Dietzel)在他的詳盡卓越的報復關稅論中說得十分明白：關稅戰爭的先例是極易傳染的。在論述一九〇二年以後數年間的時事時，他說德國首先開了惡例。俄國、奧匈帝國、羅馬尼亞、瑞士、葡萄牙、荷蘭、塞爾維亞先後起而舉樣。一場國際競爭軍備的流行病發作了。大家都這樣說：「我們絕不願關稅戰爭。我們不過在奉行這時常可以聽到的格言：欲和平，須備戰。」

這些關稅戰爭與歐洲各國現在所保持的鉅額軍備，分明極有關係。這兩件的關係確是非常密切。

（註）原著者英國著名外交家克羅姆伯爵(Evelyn Baring, Earl of Cromer)

關稅戰爭使人深信用槍礟交戰的戰爭將隨之而來。因而認爲必須斥鉅資以備戰，使全世界的工業以及精神的、知識的進步都受極大的重壓。

我並不以爲普遍的自由貿易會開創一個普遍而永久的和平時代。世界各大商業國無論採取任何理財政策，如果以爲戰爭的危機就能完全避免，那簡直是幻想。但我也同樣相信，獨佔貿易會惡化國際關係，而自由貿易則使許多有勢力的團體共同維持和平，將逐漸改善國際關係而減少戰爭的可能。當然，沒有一國有權規定其隣國的理財政策；當隣國行使權利，實施認爲有利於己的任何理財辦法時，沒有理由，可以非難。但戰爭的實在原因並不一定與表面上的原因相符。關稅戰爭，最易引起惱怒，利害衝突過甚時，那些槍礟很易放射出去，於是敏捷的外交官自然會覓得一巧妙的藉口。

約在十二年前，英國國旗與埃及國旗在蘇丹境內並肩升了起來。歐洲各國都予以默許。爲什麽呢？因爲在一八九九年的英埃條約中列着一條：不將貿易上的優先權賦予任何國家。所有的國家都立在絕對平等的地位上。埃及自在一八八三年被英國佔領以來，所採取的理財政策確是完全以自由貿易的原則爲基礎。有幾種間接稅已經減低。現在所徵收的間接稅，並不是爲了保護，而是爲了稅收入的關係；而對於棉織品，則特別徵收國產稅，以避免關稅有起保護作用之虞。

自由貿易雖不能消滅國際的仇恨，但很可使其減少。獨佔貿易則激發增重國際的仇恨。如果還有別的原因，要採用保護關稅制度，當然可以另作別論。但對於國際糾紛，甚至戰爭，商業利益的衝突，關

# 五　門戶開放的不可能（註）

近代帝國主義的公式大致如下：金融團體先侵入一個弱國，創造出一些『本國的權益』來，以引起本國人民的情感。弱國的腐敗與無能會危害這些權益；愛國主義起來保衛權益，而取得政治的統制。

對於落後的國家，外交家簡直有一種公式：『維持國土完整，對於各國通商的門戶開放。』近來有關亞洲或非洲的外交的文件裏面，差不多都有這樣的一項宣言。這種辦法用意是在減少猜疑，但也有更重要的目的。對於世界問題的解決，這也許是一種辦法。因爲如果能够維持一國的國土完整，且能維持其門戶的開放，那末，就可預防任何一國的獨佔，使各國都樂於防止侵略，而消除國際衝突的主因：這是各國商人都想獲得該處的統制權而歧視別國的競爭者。外交家深知引起外國競爭侵略的乃是這些國家的衰弱，所以他們宣告尊重領土的完整。他們也深知各國的主要利益乃在貿易，所以他們宣告門戶開放政策。他們知道，帝國主義的控制與經濟的特權只能使一國獲利，他們希望其他各國的利益

（註）本文原著者是美國著名政論家李普曼（Walter Lippmann）

會阻止弱國被併吞。他們所抱的理想是國際主義的。依照這些宣言，近代各國的商務只能透入但不能破壞那些土著的生活，且不許任何一國的商人在該處佔有優先權。

但是不幸，這種理想並不能依照宣言實現。領土完整與門戶開放，幾乎從未實現過；那些條約上的詞句始終只是一種空洞的志願。我們美國人應當不難明白這種結果。我們也抱着一種來者不拒的門戶開放理想，但我們知道要我們的政府奉行這理想，是多麼的困難。我們知道，鐵路公司如何在其運費上有不公平的待遇，官吏們如何以特種權利賦予特種公司。我們對於這些時常把美國的門戶關閉起來的勢力奮鬬好久。帝國主義國家所控制的那些弱國，時常也關閉門戶。工商集團竭力在附庸國中取得政治權力，領土完整與門戶開放於是變成了虛名。

帝國主義進行的公式約略如下：一國政府取得一個落後民族的支配權。在今日，這樣的事差不多都要得到其他各大國的同意。該國宣稱，這種行爲是一種代管與維持國際秩序的大公無私的行爲；又允許各國將得到平等的權利，那受『保護』的民族將得到一位仁慈的守護者。但擔任這種工作的，並不是天使而是殖民地的官吏。這些太富於人性的人物，當然與承辦商、握有讓與權者、銀行家、商人們聯絡起來。這些官吏有極大的權利贈送與人——特許權、開礦權、船塢特權、土地法捐稅、海關管理權、公共工程。殖民地的官吏不能不將這些權利贈送給人；他們可以將『門戶開放』一詞在這些具體的事上表現。但是他們如果是法國官員，祇認識法國工商家，他們的舉動，當然將不利於德國的競爭者——這

不是很自然的嗎？卽使懷抱着世間最良善的好意，也很難維持絕對的平等。而況他們的意思不一定是世間最良善的呢。

讓我申明一下：我並不以爲歐洲各國專爲了巴爾幹半島或非洲的任何特權而鬭爭。我以爲歐戰的起因是由於歐洲分成了兩個集團，雙方關於世界落後各地，再三再四地彼此起衝突。這些衝突牽涉到國家的威望，引起國際的猜疑，造成龐大的軍備，到了某種時期，沒有一個問題能依其是非曲直而得到解決。無論什麼問題都牽涉到各國的地位，無論什麼問題都是各國彼此實力的測驗。既然沒有一個問題能够解決，每一個問題就將其毒汁源源不絕注入各國的人心中，使各國外交無法保持和平了。

## 一　軍火的戰爭（註）

如果要向伏在堅固的壕溝裏的敵人進攻——敵人遍地佈設鐵絲網，到處設置交通溝，還有長距離射程的掩護礮隊——首先必須破壞那些鐵絲網，毀壞他們最前線的壕溝。必須化費大量的野戰礮彈、榴霰彈與迫擊礮彈，纔能破壞那些鐵絲網，還要大量的過山礮彈，纔能轟毀那些壕溝。如果這件事幹得不澈底，如果那些鐵絲網依然阻礙步兵的前進，如果那些機關槍陣地依然無恙，那末，進攻就要失敗，結果將非常悲慘。我們用礮轟擊，敵人知道我軍卽將進攻，他們會用掩蔽礮火來阻止我們。在轟擊之際，敵人在瞭望處所不斷地窺察我們步兵的進攻。他們會用千百尊長距離射程大礮的礮火向我方步兵陣地集中射擊。這種礮火非加以阻遏不可，否則我們的攻擊將被密集的彈雨所阻止；因而必須用排礮反攻。在可能時必須用空中的觀測，指揮長距離射程的大礮，向敵人的礮兵陣地不住地猛轟。敵人的大礮又是掩蔽得很嚴密，我們必須化費大量的礮彈。進攻開始後，其側面非加以掩護不可；我們的步兵到

（註）譯自英國軍需部部長蒙台古（Edwin Montagu）在衆議院的演說辭。

了佔領的壕溝裏與敵人交戰時，又非掩護他們以防反攻不可。敵人會開始反攻，他們從交通壕裏奔過來，轟炸我們所佔領的壕溝。我們是看不見他們——在礮兵瞭望臺上也看不見他們。對付他們唯一的方法，是用掩護礮火去掃蕩所有的交通壕，使他們無一倖存。接着，敵人的更可怕的反攻來了。用密集的礮火掩護着，由預備壕裏出現大隊步兵。非但要使這種反攻失敗，而且要根本使敵人無法反攻。因此，必須用掩護礮火保護我們的步兵側面及前面，把榴霰彈及猛烈的爆炸物對準敵方的步兵預備壕射去，使敵人無暇反攻。

最後，爲了使進攻接二連三地成功，必須使敵人的抵抗力因缺乏休息、接濟與食物而消耗殆盡。不分晝夜地，使敵方壕溝的後路處於礮火之下，使敵兵得不到救援，得不到補充的軍需品，得不到食物與休息。如果你再把法國人所說的 tire de démolition（毁滅轟擊）加上去——用最大的曲射礮向德國陣地上防禦特別鞏固的各交點放射——再想一想上面說過的種種動作，那末你就不會奇怪爲什麼需要這麼多的軍火了。值得驚異的倒是怎樣纔能生產出充分的軍火，以供每月、每週、每天、每夜的需用。

## 二　軍需生產的重要（註）

這次的戰爭是美國所遭遇的空前大事，也許竟是最後的。這件事是那樣的鉅大，我們沒有一個人能夠知道會大到如何的地步。對於面前的這座大山，我們只看到極小的一點景象。我們剛剛開始明白，參加現代的戰爭是什麼意思，並且該怎樣使美國能夠作戰。

我們知道我們並沒有準備好。我不知道我們知不知道我們是如何沒有準備。我們一點兒也沒有準備。我們一調查所需要的物品，明白要軍隊配備齊全是多麼鉅大的一樁工作，知道近代戰爭的性質並明白物品是與戰士同等重要的——我們就會知道這次戰爭的規模是如何的鉅大。

我們慣於用金錢——物品的貨幣代價——來度量一切。我們知道國會已通過一百九十萬萬金元，作本年度的支出。你可知道十萬萬金元是多少？我是不知道的。我時常經手幾百萬元的款項。我們很

（註）譯自美國花旗銀行總理范德立（Frank A. Vanderlip）於一九一七年十二月在明尼城工商協會的演說辭，原題爲「如何始能戰勝。」范氏時任國民戰時儲蓄委員會主席。

知道一百萬元是多少。我們能够說出來，一百萬元代表怎樣的一座建築，怎樣的一片店鋪，或怎樣的一所棧房。但是我們還不能够恰當地度量十萬萬金元。而現在我們要籌集一百九十萬萬金元（一九、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元）一百九十萬萬金元！如用每枚二十元的金幣接連排列起來，就可以環繞赤道一周。這數目三倍於美國現有的金錢總數。美國政府自成立以來所用去的金錢，包括歷次的戰費、和平時期的全部經費、所支付的全部年金、巴拿馬運河的開鑿費、全部公共建築物的建設費——自從一七八九年華盛頓任命漢彌登爲財政部長的時候起，直到這一會計年度開始時止，美國政府一共用去了二百六十三萬萬元，而現在我們要在一年中用去一百九十萬萬元！國內全部鐵道的代價——包括路軌、終點、設備、機車、客貨車等一切在內——也不到一百九十萬萬元。你想，如果我們要在一年中把美國的鐵道網重新建設起來，這是怎麼一回事？這件事很大吧，是不是？

這使我們發生這個問題：有組織的工業該怎樣辦？我國的工廠有多大生產能力？三年以前，即大戰開始的一年，統計局着手調查美國的工業出品共值多少錢，所得結果，在那一年是二百四十三萬萬元（二四、三〇〇、〇〇〇、〇〇〇元。）今年的數目當然還要大。我們進步了；我們的工業擴充了；我們工作得更努力了；工作的人數增多了；物價也漲了。便是假定全國工業出產總數已達三百萬萬元或三百五十萬萬元，可是你如果把這代表全國工廠的總生產能力的數目，與所需要的價值一百九十萬萬元的物品數額並舉，你將得到什麼結論呢？若要政府能够戰爭，只有你我今後竭力節省，減少消費，使

工廠能够生產政府需用的物品。

這並不是理論：這是兩椿事實的必然結論——我們的生產能力與當前國家的需要。如果我們生活照常，繼續消耗勞力與原料，製造我們所慣於購買的貨物；如果我們繼續購買平時所需的奢侈品、舒適品、便利品，那末，政府就不能完成這事業，在應當予敵人以打擊時將無力打擊了，因爲你我使政府得不到充分的物品，不能將軍隊配備得有充分的力量啊。

這樣的看法會使戰事與你我個人的關係，十分明白。這告訴我們，積極戰爭的，雖是政府，但我們是民主國，我們便是政府的一部分；公民的責任我們該負，我們應該犧牲，我們的生活，不該妨礙政府。政府所必需的戰時用品，我們更不該直接或間接的去競購。

我們必須時刻想到政府的責任；我們必須認清戰事是如何鉅大。我們必須建造價值十萬萬元的飛機。我們該在造船上用去二十萬萬元。在彈藥方面，我們要用十八萬萬元。還有，這次的戰爭雖以汽車爲主要的運輸工具，但我們也定製十三萬六千輛馬車。排成一隊走起來，將有八百哩長。這一切還祇是我們所應有的無數物品的一小部分。但已可以使我們知道，我們應該怎樣努力去利用人力、原料、工廠、一切有組織的工業。

## 三 戰爭的基本需要（註）

美國開戰以後所需要的，主要有四：

1. 船舶——建造得愈多愈好。
2. 軍火及軍用物品——供給愈多愈好。
3. 糧食——生產得愈多愈好。
4. 兵士——訓練得愈多愈好。

以上四類需要，每一類還可以分成許多小類，但為了本文的說明起見，這已經够了。我們當前的問題，乃是如何供給所需的無數船舶、軍火及軍用品、糧食及兵士；這可以下列的簡單圖表說明之：

假定全國勞動者人數約為五千
- 1. 必要的物品：
  - （甲）維持體力與智力的生活必需品。
  - （乙）補充用以生產這些必需品的資本貨物（工具、機器等。）
  - （丙）添置用以生產必需品的資本貨物。

（註）譯自慕爾登（Harold G. Moulto.）教授於一九一七年六月在美國西部經濟學會中的演說辭。

萬，在和平時期他們所生產的：

2. 非必要的物品：（甲）奢侈品及許多習俗所需的物品。（乙）補充用以生產這些非必要商品的資本貨物。（丙）新添的這類資本貨物。

如果假定被徵入伍的為一百萬人，那末，勞動者人數將減至四千九百萬人。但是這種損失，很容易補充，平時不勞動者，為數很多，戰時應該參加生產。我們不妨假定戰時勞動者人數仍與平時一樣。那末，我們該怎樣辦呢？當前的路徑有三：

1. 不生產或僅生產極少的軍用必需品。
2. 增加勞動者的生產效率，在生產平時的必要物品與非必要物品以外，還能生產戰時所需要的無數船舶、軍火、軍用品及糧食。
3. 減少生產平時所生產的物品——非必要者，將我們全國的生產能力儘量集中於戰時必需品的生產。

第一條路當然是走不得的，這無異於自認失敗。

第二條路許多人認為是適當的。據說我們是一個富強的大國，具有美國人特有的精力與才能，無論立志要做什麼事都可以做成功的。『我們總會達到目的。』其實呢，我們雖然能夠把生產效率增加一些，但藉此方法所生產的軍火、船舶及糧食，至多不過應付一小部分的需要。因為我們該知道，如果生產組織，不根本改變，則增進勞動者的效率，結果只能產生比平時更多的奢侈品及其他非必要的物品

——雖然必要的物品也會同時增加。對於現在已經生產糧食、船舶及軍用品的勞動者，促進他們的生產效率當然很有用。但是問題並不能就此解決。至多不過增加一小部分戰時所需要的必要物品而已。

還有些人說，目前正是利用人民的愛國心普遍採用科學管理法的良機，對於增進效率這可以有意想不到的效果。不用說，對於工業的管理方法，我們應該竭盡所能促其改良，而且成效當然會有一些的。不過我們應該記住：第一、增進的效率必須用於必要物品的生產上，纔值得重視；第二、當工業正在加緊生產、改組、分化的時候，並不是試驗工業經營新法的良好時機；第三、受過訓練，能够採用科學管理法的人數是很有限的，而且一般的經理人員，在牟利的動機驅使之下，本來就在儘量設法改進他們的管理方法；第四、在國家危急的時候，正與在提倡道德大會中一樣，要下良好的決心是很容易的，但不幸要實行改革習慣的辦事方法，也與要改革習慣的處世態度一樣的困難。由上所述，可見我們從改良工業管理法方面不能希冀到許多助力。戰事的終極效果之一，也許是生產效率的大增；但是目前的問題格外重要。我們所有的時間是幾個月，並不是幾年。

我們還該特別注意，在各「協約國」中間，美國的處境是獨特無偶的。例如英國，在戰事初起時，還可以由國外輸入大量軍火與軍用品。（註）所以英國當時有第四條路可走，但我們卻不能走這條路，

（註）英國支付輸入貨款的方法有三：（1）輸出黃金，計十四萬萬美金；（2）出售外國有價證券，計二十萬萬美金；（3）信用借款，計二十萬萬美金。）

因爲現在戰事已普及全世界了。我們所需要的一切軍用物品，必須完全由本國的人民用現在的力量生產出來。我們不能不在此後幾個月內，自己生產出這些船舶、軍火、糧食來。沒有人替我們代勞。說到這裏，我要請大家特別注意這件事：我們不能用發行公債的方法將這次戰爭的重擔轉移在後代人的身上。我們全體——由政府代表——雖然可以向我們中間的一部分人（即購買公債者）借錢，但是我們戰時所需要的一切軍用物品，卻完全要我們——全國的人民——自己立卽生產出來的。

由上所述，可知我們現在能够走的只有第三條路；這就是說，一切的勞力與資本都當由與戰事無關的方面轉移到與戰事有關的方面。現在正在建造非供軍用的機械、工廠等等的資本及勞力，都該用以建築、製造軍火及軍用品的工廠。現在製造非必要的物品、奢侈品……的工廠，在可能範圍內都該改造爲能够製造必需品的工廠；如果這種工廠不能加以改造以供軍用，就當令其關門，那末至少那些工人可以在別方面爲國效力。全國人力，都該集中在戰爭這一件事上。

# 四 工業與武力(註)

德國僅有一薄弱無力的同盟者——奧國——相助，怎麼能與歐洲其他各國對抗得這麼長久呢？這是因爲在工業能力及機械利用上，德國比協約國平均前進了二十年。譬如美國又發生內戰，伊利諾、印第安那、密雪根、俄海俄、本雪凡尼亞、紐約、康奈克的克忒與紐傑西八州聯合起來抵抗其他的數十州。爲求格外明瞭起見，我們更把墨西哥與南美諸國也加在反對這幾州的一邊。那末作戰的兩邊，一邊是四千萬人，土地二十八萬五千方哩；另一邊是一萬五千萬人，土地一千五百萬方哩。哪一邊會得勝呢？說起來也許有點可笑，但我總覺得最後的勝利將歸於紐約與支加哥之間的幾州。爲什麼呢？因爲在這一帶地方，生產的煤佔美國百分之七十五，製造的鐵佔美國百分之八十七，差不多獨佔了西半球全部工業及工程能力。能够製造武器、軍火及特殊器械的工廠，幾乎都在這幾州。這一區域中，不但有這些工廠，而且還有熟練的工人，富於經驗的領袖與組織者。如果我們假定這幾州組織成爲一個有力的集團，嚴

(註)原著者美國礦業專家芬萊(James R. Finlay)。

格統制，使每州國民，參加戰爭，這就等於德國了。我們儘可以不承認紐約人或本雪凡尼亞人，比加拿大人或泰克撒斯人更優秀，但這幾州在軍火的生產、給養的運輸以及實力的組織上所佔的優勢，卻依舊是事實，攻擊力量，一定是非常的猛烈。如果這幾州，在開戰以後，立刻佔領西佛琴尼亞與密蘇里兩州，所增加的優勢正與德國佔領比利時及波蘭一樣。

# 五 工業的動員（註）

如果美國與任何一等強國的國交破裂了，正式宣了戰，召集相當的海陸軍，那末，為聯邦政府的陸軍部與海軍部的後盾，必須有迅速的全國工業總動員，以應付軍隊所需要的大量軍火及其他軍用品。全國的工業已經調查，工業家也願意合作，以供給政府的需要，但是最重要而急迫的一事，卻是指示他們如何進行。這是一個教育問題，不能在一剎那間完成的。要把一個製造和平時期商品的工廠轉變為一個軍需品製造廠，需要若干時日的。這些工廠雖然都在那裏，——許多工廠，在未開戰時已有準備——但總動員的重大問題是如何使這些工廠，開始製造戰時需用的物品。

歐洲各國的經驗告訴我們，無論什麼工業都該在和平時期預先有所準備，以供戰時需要。現代戰爭要動員全國一切的人力與物力。每一工廠，每一男女與兒童，都該參加任何一種工業，任何一種交通

（註）著者是美國工業準備委員會主席科芬（Howard Earle Coffin）原載一九一七年二月十九日出版的獨立雜誌（Independance）時離美國參戰尚有二月。

機關，金融組織，都該爲國效勞。在戰爭爆發時，英國只有三所國立兵工廠。到了現在，英國有幾千所工廠由政府管理，製造軍用物品；還有幾千工廠雖仍由私人管理，但是所生產的，也是軍用物品。將製造軍需品的技術教給成千的工業家以及以百萬計的男女工人，確是一種空前的工業組織及工業教育的事業。

我們美國在工業及生產設備方面，雖有極大的資源，但就爲國效力而論，卻是沒有組織，沒有受過教導的。歐戰的經歷告訴我們：一切國防計畫都該建立在有組織的工業上。如果我們與任何一等強國發生衝突，我們的百分之八十至九十的工業活動，都該集中在爲政府製造軍用品這件事上。我們又知道，任何大規模的工廠由平時的和平工業，改換方向，生產大量的軍用品，需要一兩年的時間與努力。

我們應該教導每一工廠如何製造其設備最適合的軍用物品。便是在和平時期，政府也該每年令各工廠試造少數軍用物品，加以檢驗，以便知道有無準備。任何部分的熟練工人皆該登記，徵兵時不令他們參加作戰，以免各種工業缺乏必要的工人。

我們應該使軍需工業分佈於全國各地。每一地方政府應該擔任一部分的責任與經費。國家有事時，每一政治區域均應盡其職責。我們早已知道，讓製造軍火的工業集中於東部沿海各地，乃是自殺的政策。

爲國防而準備，不必過於神祕。祕密過度，只能欺騙本國的人民。工業家應在數月之前早就知道他

們在全國軍事計畫中應負的責任。無論爲了事業或國防的利害，他們每一個人都該知道如何在有事時盡他那一小部分責任。如果現在還有一位工業家，以爲國會通過了建造軍艦並略增常備軍的數額，他就可以拱手安坐——他該去請腦病專家診察一下。在戰爭時期，我們應有三位『仙人』相助，這是『陸軍、海軍及工業』——其中以『工業』爲最重要。這次的歐戰，分析到最後，實在是軍需品之戰——工廠之戰、生產能力之戰、辛苦工作的男女工人之戰。

## 六　勞力的動員（註）

現在我們常說：『戰爭利用了全國的人力』望讀者完全相信這句話。十八歲以上的青年，與四十七或四十八歲以下的成人，都被徵入伍了——在與國，入伍年齡，甚至提高到五十歲。不到幾個月，歐洲人被徵作戰的，竟達三千萬人。單是這數目，就可以表明『舉國皆兵』這一句話，並不形容過度，而是千眞萬確的事實了。

然而這祇是用於戰事上的一部分實力——雖然是最明顯的一部分。在從前，軍隊只要有了官兵，差不多就夠了；現在還要將許多公共機關加以軍事化，組織起來以供軍用。

第一是鐵路——戰端既開，最初軍隊的集中與動員就需要成千成萬的車輛。軍隊每次前進、後退或側面的行動，都需要火車。後方的一切，——給養、軍火、援兵、傷兵——都需要火車，無論前線，無論最遠的內地，全國鐵路無不非常忙碌。因此，需要許多人員，專負火車運輸之責。

（註）原著者法國著名軍事學專家布耶雄(Georges Blanchon)。

衛生與醫藥方面，情形也是一樣。需要許多軍醫以及半軍事人員，尤其是後方臨時醫院中。到處需要外科醫生、志願的看護及護士、紅十字會人員、童子軍等等。

軍需工業也需要許多人。公立兵工廠僱用的人員數目大大的增加，這些人有時受軍事的管理。但是只靠兵工廠還不够，各交戰國都竭力要求私家工廠援助。據一九一四年年底瑞士都高時報(Thurgauer Zeitung)所載，在開戰以後，德國愛森克虜伯廠所僱用的工人數，已由四萬二千增至六萬人。一切機器工場與化學工廠，以及可以改成這種工廠的，都由政府勸告或徵發參加製造軍需品。全國都在製造兵器、彈藥、掘壕溝的工具、鐵絲網、汽車、飛機、軍服、罐頭食物等等軍用物品。

由此可見，除了動員的兵士以外，還有許多工人，為國效勞——他們也是戰爭所不可或缺的。還有那些因年老或衰弱而免除軍役的人，以及外國人，也要他們自動的參預國防工作。對於躲懶者，則由官廳及私人團體加以必要的壓力。

英國得了各工會之助，竭力進行『工業軍隊』的募集。倫敦市內，在市政廳與各勞工介紹所中設立數百辦事處；前往應徵的人須允許在政府統制之下工作六個月，無論政府派他到那裏去。如果不遵守這種諾言，應受特設法庭的裁判。還有一種法律，施行舉行全國總登記，一切年富力強的國民，如不當兵作戰，則必須參加軍用物品的生產。

所以便是在英國，四十歲以下的男子非但有強迫服兵役的義務，而且還有強迫服役於工業的義

務。

國家在危急時，實在不能不徵發勞動力，因爲大量的生產，有關國家的安全。許多已經動員的工人，從前方招回到工廠裏去；他們各就本業繼續工作，但依舊受軍事當局的管理。他們依舊是兵士，不過暫時不到前線作戰罷了。

對於戰爭所不可或缺的種種事業具有專門經驗的人——如工程師、工廠經理、監工、工業專家、外科醫生、無線電收發員等——現在都仍在他們的本業中服務，其效用實在比上戰場更大。

除此以外，許多種商業也與戰事有密切的關係。國家若要維持糧食與原料的供給，不能不有源源不絕的大量輸入。這方面也需要許多工作人員。

所以，在法國，在商船上服務的水手並沒有被徵入伍。國家不僅幫助那些航業家徵集工作人員，而且還用海軍保護他們的商船。政府指導船主們如何預防危險。英、法兩國，都以防禦潛艇的槍礮供給普通商船。牠們竭力提倡造船事業，因爲商船乃是直接供給國家需要的最重要的工具。

對於其他工業——例如礦業——辦法也是一樣。國家統制其生產活動，使充分供給軍事上的需用。

德國的潛艇不分戰艦與商船，均加攻擊。對於煤礦與工廠也竭力破壞，顯然成爲新戰略的一部分——破壞生產竟成爲軍事的目的。在被佔領的地方，到處毀壞農作物，掠奪所有的糧食。

一切都混雜不清了；在戰爭時期，沒有一件可以說是私人的。兵士及平民，都須有衣食、保暖及居住場所，因此一切生產資源，先後都歸國家管理。爲了能夠比敵國更能持久，不能不留下許多農民，繼續耕種。全國人民，都該軍事化，不參加作戰的，也該從事生產，以供戰時需要。這種人力的組織，是戰勝的條件之一。

# 七　近代戰爭與實用科學（註）

化學家說，這次是化學戰爭；工程師說，這次是工程戰爭；而法國一位著名物理學家則稱這次戰爭是「一偉大的物理現象。」而醫生們則以爲由於防止傳染病的流行並使四分之三以上的傷兵回到前方去，這次陣地戰纔能夠繼續得這樣長久。

凡爾登之役號稱「冶金之戰，」又號稱「汽車之戰：」前者指凡爾登東北數哩外的白里(Briey)鐵礦區的重要性，後者則指法國於此役開始時，在唯一的大道上使用汽車的數量之多。

各國總司令部在大舉進攻以前，都要聽取氣象學者的話，與從前的將軍們請教占星家一樣。他們還要請教地質學家，應當駐軍在那裏，在什麼地方可以建築安全的遮避。那裏會有地下水。便是天文學者的助力也認爲非常重要，例如新的礮位圖表的繪製，測量儀器的改進及發明。還有統計學者，在計畫進攻時也是極有用的人。最後，至少在法國，大家覺得數學家也是不可或缺的；法國軍政部長班樂衞

（註）原著者美國著名物理學家布格士 (George K. Burges)，大戰時曾任美國冶金局局長。

(Fairlevé) 便是數學家，他的僚屬，許多是著名的數學家。那末，這次應該是數學家的戰爭了。

事實上，在近代戰爭中，無論化學、物理學、衞生學、數學、工程學、地理學、測量學、冶金學、地質學、細菌學、氣象學——幾乎全部物理科學與自然科學及其應用，都是不可或缺的，不過有的顯而易見，有的比較不明顯吧了，如要戰爭勝利，差不多一種也少不了。

這便使我們得到兩個極重要的結論：

第一、戰事若要獲勝，不能缺少任何必要的原料，包括化學的、物理的及冶金的物料，隨便舉例，如硝酸鹽類，鏡片、煤、鋼、鐵等等。近代戰爭是非常複雜而互相關連的，如缺少某一種主要的物料，全部會受重大的妨礙；因此，任何必要的原料如感到缺乏，應該竭力研究，以求得代用品。

第二、近代的戰爭若要獲勝，必須把所有科學團體，組織起來，與軍事機關，密切合作。

在人民全體動員的國家——例如法國——無論那一個人都該擔任一種與戰事有關的工作——各人所最適當的工作；換言之，要有一種科學化的組織與管理，以求得到最大的效率。

這種組織是怎樣的呢？各種科學怎樣應用於戰事上，並且到何種程度呢？那些科學家怎樣在爲國效勞呢？英、法兩國的情形，很值得一述。

最使人注意的，是各部分的宗旨一致、配合完善與密切合作。平時分散，非常複雜的各部分合成一和諧的整體，一切的科學及其應用，完全聯合在一起，目標集中在一件事上——毀滅敵人。但法國人所

有的獨立、獨創、自信等特性，卻不因這種合作而減少或降低。

這種科學戰爭的各部分，我們茲略舉數例以概其餘。我們先舉物理學如何應用於戰事上；歐戰時前線比較固定，使物理學功效大著。

在物理學中比較落後而且不大爲人注意的部門，乃是聲學；然而在前線，聲學原理的應用卻是最重要的。

其中最發達的一種應用，是測量敵方的礮位，如果詳細敍述，可以寫成一本書。法國軍隊有好幾種方法，應用聲學的原理，可以在十公里或二十公里外測量敵方的礮位，相差至多不過數碼，辨別出礮的口徑，以及放射、飛行與炸裂的聲音，並將每一發分別記錄下來；在有些情形之下，竟可以在礮彈炸裂以前，就斷定礮的地點。在地雷戰中，根據截然不同的聲學原理發明了好幾種聽音機，用以確定敵人設置地雷的地點。還有，對於空中的聲音，也有好幾種極靈敏的新式聽音器械，對於夜間測定飛機的方位特別有用。對於潛水艇的偵察，另有幾種聽音設備。並發明了在戰地使用的異常有力的擴音器。

照相術與照相繪製地圖，也因軍事上的需要有極大的進步——尤其是空中照相術、儀器與翻印法。我們曾在前線參觀法國軍團的照相總部，聽到關於攝製空中照相地圖的演說，並用實例加以說明。空中照相地圖，還是一種全新的技術，需要極高的技能，顯然非常重要，因爲進攻勝利與否往往與這種工作的優劣有最大的關係。

實用的電學——尤其是無線電收發機——當然更有不少的進步。在一次作戰時，有時會有一千五百多座無線電站在同時發報；現在已有完善的辦法，可以把這許多信號分隔開來，不致互相混擾。可以隨身攜帶的無線電收發機成萬的製造，供前方應用——只此一項工作，就需要大批熟練的機械工人了。

讀者比較更熟悉的，也許是化學在戰事上的應用，例如窒息性毒氣、催淚毒氣等，最初是用氣體施放，現在則大都裝在毒氣彈裏。但是一般人恐怕不大知道，這些物質必須大規模地生產，纔能應付軍事上的需求，而且各國的科學家怎樣努力的研究，一般人也不會完全知道。在法國，專門研究淡氣的實驗所，已有二十五所之多。

現在說到氣象學。氣象學者與戰爭有什麼關係呢？他的任務也是極重要的。憑着他的測候氣球，他使軍隊知道什麼時候也許會受到毒氣攻擊，什麼時候可以施行毒氣攻擊。礮隊在瞄準時，也靠他供給資料，纔能知道風向、風速、氣壓、氣溫、濕度以及上層空氣的狀況。飛行員也依靠他們知道高空的風向與風速以及一般的氣候狀況；使用測候氣球也該與他們有密切的連絡，就是運輸部也要依靠他們，纔能預知什麼時候道路將泥濘難行。總司令部依靠他們知道將有雨、霧或其他天時的變化——在決定何時最適於作大規模的進攻這件事上，氣象學者的責任是非常重大的，如果他的預測錯誤了，也許會造成悲慘的結果。

有一次，法國前線有一排三十二生的（十三英寸）的大礮，裝在鐵甲火車上，向十九公里半以外的不能目視的鵠的轟擊。只放了四礮就達到了目的——炸燬敵方一處礮兵陣地，那是前一天用『聲音測量術』與照相術所測定的。

這樣的舉動，如果當作一種科學實驗來看，需要些怎樣的準備與設施呢？

第一件，這需要有精密的地圖，能藉以正確地知道該地一帶的情形（當然包括敵人佔領的區域在內。）這種地圖的繪製，乃是軍隊中地理技術人員一件最苦心孤詣的工作。在可能時，他們要求助於固定測量站的三角測量及飛機或氣球攝得的照相地圖。此外還須決定大礮的角度，即如何正確地測定射程。礮位與鵠的的地位及其間的距離，皆須正確地知道。大礮每放射一發，地位多少要移動一點，應該依據固定的據點，利用若干光學上的測量，把牠送回原處。在放礮時，想得到準確，必須具備許多條件，要知道礮彈重量的大小——因而製造時必須注意礮彈的劃一、同質與形狀的正確，這並不是一件容易的事；火藥的重量、性質、年齡及溫度——這可以使我們知道，放礮術如何需要物理化學的研究。大礮的年齡、腐蝕程度及溫度——又是一批難以解決的問題；氣候上的種種變化，——如礮彈所經過的各層空間的風向與風力；還有空氣的溫度、氣壓及溼度，這一切都會使射擊不能準確，其相差的程度還要看射程的遠近（亦即礮彈出發時的速率）與礮彈的形狀。

這種種準確條件的精細圖表，由科學家合力製成，且時時在研究改進。『或然律』也精細地應用

於各種口徑的大礮，以控制儘量校正後仍難避免的不準。雖有這些參考資料，但是礮隊軍官怎樣能知道他的礮彈有沒有打中二十公里外的不能看到的鵠的，或相差多少呢？如果他能够控制當地的天空，他可以利用飛機指示落彈的地方；不然，他也可以利用氣球或特設的瞭望臺；如天氣十分惡劣，他只好專憑自己的估計。

最後，礮彈只是打中鵠的還是不够；而且還要在適當的時候炸裂而予以適當的毀壞——這需要力學、化學及冶金學的更深刻的研究。簡略地說，放礮的技術，需要許多門科學的幫助。但是如果要得到更準確的礮火，還要繼續請教天文學、測量學、冶金學、化學、物理學、氣象學等。

我們還沒有談到種種軍事工程上，怎樣需要科學的幫助。有些軍事工程在歐戰時纔初次利用，需要極高的指導人才，專門技能與成千成萬的工人；還有醫藥衞生方面的進步，以及需要無數機械、設備與物料的陣地戰，我們也沒有提及。這種戰爭必須有苦心孤指的科學研究並創設新興工業。單是毒氣戰爭就需要創設一種規模極大的工業，僱傭大批的化學家及其他曾受科學訓練的人。此外還有許多極繁忙的大研究所，檢驗敵人的各種軍火與軍器，並發明新式的改良的武器。

上面所舉的這些例，很足以使我們明白近代戰爭，怎樣地利用科學，怎樣地該請教科學家及技術家。

這種不可思議的組織，不是在頃刻之間可以建立起來的：錯誤很難完全避免，陸續發生的新問題

也無法完全預料。戰爭初期，具有非常可貴的頭腦的人許多送到前線去；全國研究所裏的人員幾乎完全分散了；軍事當局對於專門家的意見最初是漠不關心的。到了後來，一位技術部隊中的軍官，我們竟無法斷定，在戰爭以前，他是一位軍官呢，還是大學教授。各國的研究所增加了十倍；對於有發明天才的人則竭力加以保護，甚至於會不許一位發明家親自到前線去實驗他的新發明。

# 一　工業的動員（註）

在戰爭時期，政府應該採取徵用工業的方法，強迫實行工業的調整，以應戰時需要，而儘速使勞動者從不重要的工業轉移到軍用品的生產。徵用工業的辦法，可以強迫製造非軍用必需品的工業機關立刻改轉製造軍火及其他軍用物品。在軍事上並不需要的新建設，得勒令停止，而把可用的能力，轉移到急需的各方面來。此種辦法可以將過渡時期在時間與能力方面的社會損失減至最小限度。如辦理完善，徵用工業辦法可以消除尋常的經濟調整法所引起的大部分混亂、停頓與錯誤。

強迫的調整工業辦法，非但在過渡時期所引起的社會損失比較的少，而且資本家所受的直接損失也可較少。假定利用經濟力量的逐漸的調整需時兩三年之久，那末，所受的損失怎會比立即徵用少呢？如不採用強迫方法，工業家將沿着原來的路線徒勞地竭力掙扎；銷路日減，利潤漸少，經若干月之後大概將因損失重大而破產，於是事業完全停頓，不得不另謀發展之途。只有易於改造的工廠，纔能不受

（註）譯自莫爾登(Harold G. Moulton)所著工業的徵發(Industrial Conscription)。

重大的損失而轉到新的生產事業方面來而且便是這些工廠，大抵也將儘量宕延實行轉變的日期，直到利潤日削的痛苦不能再忍受的時候。反之，如實行強迫徵用工業，不必等到利潤減削到將要陷於破產地位的時候，就可強迫其轉變。而且，因爲將資本引到最需要的方面去，還可將初辦一種工業時必然要發生的損失減至最小限度。這種調整方法由一羣熟悉全盤形勢的專家審慎地擬成，不像志願應募那樣，由一般企業家的迂緩而不大可靠的嘗試方法，這些企業家最初希望並且相信一切事業能照常進行，後來被逼得不能不放棄他們原來的事業的時候，對於政府的需要又並不完全地或正確地知道。

除了這一切以外，徵用工業還有一極大的優點：能夠節省時間——在目前這是比金錢還更寶貴。選擇的徵兵制所以有採用的必要，就是因爲志願的募兵制太迂緩而不可靠——同樣的理由也適用於徵用工業。如果船舶、軍需品和糧食比兵士更能援助我們的聯盟國，那末，爲什麼在募集軍隊時採用得力的辦法而在籌集糧食與軍用品時卻採用不得力、不大可靠的辦法呢？

我們將這樣回答嗎——徵用工業法不合美國的精神，因爲將專制的權力賦予一民主主義的政府，打擊我們的一切制度的根基：如私有財產、既得權利、自由創意、個人自由、競爭等等？類似的答復曾在反對徵兵制時提出來，但這種反對的言論早已駁倒了，主要的理由是：當此時間問題佔極重要的地位的時候，尋常的和平時期的原則與理想不能不暫時放棄。我們雖然不愛好徵兵的原則與辦法，但我們更不愛好且害怕其替代者——戰敗。

在一點上，徵用工業比徵兵制更有理由。強迫服兵役的人不能不把他的生命貢獻出來；強迫關閉工廠或將工廠改作別用的人，以及強迫改變職業的人，至多不過貢獻他的勞役而獲酬較少吧了。這是生命對財產的老問題。潛艇政策是與『捕獲審判所』(prize court)大不相同的：不加警告而擊沉我們的船舶與公民，與暫時扣留我們的船舶與貨物而在戰後予以法定的補償大不相同——凡深信這個原則而對潛艇政策提出抗議的國家，對於徵用工業問題，也必須同意。

徵用工業顯然會引起許多實施上的大問題。我們當如何設置一有效的管理機關以求其成功？誰有依照本辦法的選擇標準而判決工業機關的生死之權？誰去斷定何種工業應在戰時繼續進行——爲了生理上與軍事上的需要以及娛樂上與文化上的需要？如何能覓得無所不知且有先見之明的人才，以擔任此種工業改組工作？我上面說到一羣專家，但有一位朋友說道：『我們雖稱他們爲專家，但他們並不一定是專家；他們將犯無數的錯誤。』我並不否認，這種議論在太平時期是有相當意義的；但在戰時，問題卻截然不同了。一個用全部時間研究當前的問題的管理局，必能相當賢明地決定並指導全國力量的分配。軍政部對於船舶、軍用品與給養的不斷需求，表明那些物品需求最殷；所以在需要方面，這問題是沒有多大困難的。要斷定那些物品可以省去，也許並不這樣容易。但無論何人，只要隨便想一想，不是就可以想到一二十種比礮彈、糧食、鐵鏟或飛機更不重要的物品嗎？我們不必要有百分之百的效率，然後纔採用這辦法。無論有多少效率，總比現在的毫無效率的辦法好些。

工業動員方法，也可以由工廠自動應募，從事生產軍用物品。政府用高價與厚利鼓勵牠們。此法又名經濟的調整法，因其利用金錢爲媒介，以促成必要的調整。

金錢在工業社會中的作用，初習經濟學的人往往弄不淸楚，在戰時經濟中尤其如此。我們的政府將在參戰的第一年內籌集一百九十萬萬元。(註)將用此鉅款去鼓勵人民供給軍事上所必需的種種物品。這些款項將分成若干期陸續經由財政部，使其具有購買的能力，但在購買後就先後回到了實業界去。所以金錢乃是使政府能够購買所需要的物品的工具。

到此爲止的手續，也許一般人都明瞭的；但是如果要政府所需要的物品能在市場上準時購得，就必須運用政府所有的金錢；去誘致資本與人工轉移到所需要的物品的生產上去：這卻不是人人都能明瞭的。

茲略舉幾個具體的例：某甲是一汽車製造業者，政府與他議訂製造軍用運貨汽車的合同。如所開的價格是相當的高，而工廠的設備也易於改成製造運貨汽車，那末工廠經理大概會立刻接受政府的

(註)許多人都莫明其妙：美國一共只有五十萬萬元現金，政府怎能於一年間籌得一百九十萬萬元呢？但可以這樣想，每次或每一星期有五萬萬元經過財政部，經過了三十八次或三十八個星期以後，就等於此數。實際上並不使用現金或眞正的貨幣；一切支付都以支票匯票等信用票據行之。

合同。在此地，把生產力轉移了，並不十分困難，也不用付極高的代價。再舉一個不同的例：某乙是從事製造糖果或香水、啤酒、磁器的。政府想誘致某乙的工廠來製造軍用品。要做到這事，必須把工廠大加改組，或竟另建新廠。某乙願不願改變他的事業呢？購買糖果、香水、啤酒或磁器的人，如果繼續購買這些物品，就與政府直接競爭，將使某乙繼續經營他目前的事業。在這場合，政府如果要得到軍用品的生產，就不能不比那些私人消費者出較高的價錢。

我們應該記住，在這場合，無論對於勞工或資本，政府都不是一個有力的競爭者——政府若要得到所需要的產品，必須比普通的工業付出高得多的代價。爲什麼呢？因爲勞動者除了準備加入軍事役務者以外，不是一定充滿愛國心或冒險慾的。一般而論，唯有金錢上的動機纔能鼓勵他們加入政府的工業軍。他們往往不願離開原來的位置而到軍需工廠中去賺同樣的工資，因爲轉入一新的（而且往往離家很遠的）職業須化相當的費用，而且對於軍用品的需求不會長久存在。所以若要誘致他，必須付極高的工資。

同樣，若要誘致資本家參加不十分安穩的新事業，政府對於所供給的物品也必須付出極高的代價。能否在這方面得到得力的工人？該付多麼高的工資？戰爭將繼續多久？——諸如此類的問題都是工業家不能不問而且竭力求得解答的。一般而論，除非經濟上的誘引力相當大，他不肯冒這些投機之險。

在這場合，政府的誘引力必須大得能够抵過轉變爲戰時企業的一切損失，一個普通工廠改成製

造軍需品，所需費用極大，而且戰爭終止後重行回復和平時期的生產，也將蒙重大損失。在這些情形之下，也許會有少數人自告奮勇來應募；但多數人總是儘量觀望延宕，或竟延宕到底不能對作戰有所幫助。

不過自動的方法最後也會調整工業，以應戰時的需要。這大半是由消極方面促成的——由於消費者的需求減少而使尋常工業的利潤降低。消費量減少的原因很多：第一件，最近數月來對美國民衆努力宣傳的節儉運動，已在發生效果了。在今日（一九一八年六月）不節儉認爲是不愛國的行爲，這是美國有史以來從未有過的事。

第二，一般平民買了『自由公債，』還要照常花錢是不可能的。他們購買公債的錢，乃由犧牲了用慣的奢侈品而得。而且現在我們都知道要付所得稅了，所以不能不節省我們尋常的支出，作未雨綢繆之計。我們還該記住：當前途如此捉摸不定的時候，許多人都在說：『我還是現在儘量多儲蓄一點吧，以後幾年說不定一點也不能儲蓄哩。』

最後，各種物價的飛漲使一般大衆不能不竭力節儉。據政府在一九一八年初所發表的統計，美國糧食的零售價格已比一九一四年漲了百分之五十七，一般物品的批發價格則漲了百分之八十一。研究這問題的人一致相信，美國的物價將繼續上漲，正與歐洲各國近幾年的情形一樣。所以美國的平民大衆不久將無力購買非必要的物品。如果他們能購買充分的生活必需品來維持他們自己的康健與

工作效能，已經算是僥倖了。現在已有不少人因了戰時的高價而在忍受飢寒了。

但是，用自動的方法把生產力完全從不必要的各方面轉移過來，卻非好幾年不可。原因很多。譬如在戰時得到空前的高工資的勞動者，不能自禁地要把他們新得的金錢化在以前他們無福享受的奢侈品與舒適品上。「富裕的戰時勞動者」的這種過度購買力，在英國十分的驚人。在一九一八年的美國，也迅速地發展起來。所以，只有在生產方面施用強迫手段——例如實施優先的條例或強迫徵用工業機關——纔能迅速地完成全部的工業的調整。

# 二 人力的動員

## 一 不作戰則作工（註）

每一個男子——至少是在徵兵年齡的人——如不當兵，就該工作。

這次的戰爭不僅是軍事上的鬪爭。也是工業上，機械上的殊死戰。我們不該以爲德國只是擁有軍隊；德國全體都是軍隊——全國的每一個工廠，每一架機器都是軍隊的一部分，合成一架龐大而完備的機器，以可怖的速度日夜運轉着。我們必須把我們自己造成一架同樣得力的機器。

我們必須抽調出大批的軍士，同時按照需要量加緊生產各種必要的物品，以補足實業隊伍中的空隙。怎樣纔能做到這事呢？答案很簡單。第一步辦法是禁止身體強壯的人從事有害的職業、沒有效用的職業或虛度光陰，這樣纔能將大批浪費掉的過剩精力引導到有益的事業上。

（註）本段原著者爲美國克羅特將軍（General Crowder）

對於徵兵制有一十分合理的批評：抽調了農場上與各種有用的事業中的人們到前線去，而成羣結隊的閒蕩者與虛度光陰者卻站在一旁看他們出發。補救的辦法很簡單——將工業上的理由與其他豁免兵役的理由併在一起，凡請求豁免者不論理由為何，都須證明他自己對於國家的工業上福利是有所貢獻的。

## 二　強迫服役（註）

一九一六年十二月二日，德國國會以二百三十五票對十九票通過『人民強迫服役法案。』這是動員全國人力的空前未有的嚴峻辦法，任何政府從來沒有採用過。這件事表示德國人民的極端重視戰時組織，及對於本國人民的組織才能的無上信心。負責執行這的，是前任軍用鐵道局局長，現任戰時事務局（Kriegsamt）局長的格魯納將軍（General Gröner）。

十六歲到六十歲的全國人民，皆須在『戰時事務局』登記而受其統制。

關於此種組織，格魯納將軍說明如下：新設立的戰時事務局使德國成為一個碩大無比的工廠，包羅所有的一切生產事業，對於所僱傭的人們，無論所穿的是便服或軍裝，都一視同仁。新辦法的目標是在動員全部有效能的人力；截至目前止，我們所動員的還只有軍隊與工業。全部戰爭正在日益變成一

（註）譯自一九一七年一月份的現代史料

個人力的問題；要給予軍隊行動一個堅實的基礎，國內的軍隊也不能不全體動員。一切的人力，無論男子的或女子的，都須抽取出來——在可能範圍內，用自己投效的方法。但如果自己投效的人力不敷應用，那末我們就不能不採用強迫手段了。

## 三　戰時的勞工（註）

在普通的工業制度中，誘引勞動者移動的標準工具乃是較高的工資。那些承辦軍需工業的人，現在正在支付較高的工資——尤其是那些握有「成本加紅利」(Cost-plus-percentage)合同的人，因爲這使僱主付出較高工資給工人更有利可獲。軍需品承辦人用高價奪去了普通工業的熟練工人，竟會因此破壞了國內一部分基本工業；接着又彼此競出高價以求得這些工人。因爲沒有通盤的計畫，或竟不知道目前的大勢，以致在各種職業中，在各處地方，甚至在同一地方的各個工廠中，工資上漲的程度極不一致。

各軍需品承辦人所以競出高價，召僱工人，是由於他們深信人工缺乏——尤其是熟練的人工。這種信念是無足爲奇的。某幾種熟練的人工，確實缺乏。各工業中心地帶缺乏好多種熟練的人工；而英國

（註）譯自美國經濟學雜誌 (Journal of Political Economy) 第二十六卷（一九一八年）第四二五—四六〇頁。著者馬歇爾 (L. C. Marshall) 是支加哥大學工商管理學院院長。

難以求得熟練工人的消息，已流傳頗廣。但我們的情形有一特點，常為一般人所忽視。航運的缺乏使我們的問題與英國的大不相同。實情是，就全國而言，美國的人工並不缺乏——雖然我們承認缺乏某幾種人工，在某幾個區域中缺乏好多種人工，並且在許多區域中勞力的供給調節得很不妥當。

除了這種紛亂的工資現象以外，我們又沒有辦理完善的勞工介紹機關，根據鄭重地確定的需要，使勞動者有秩序的移動。結果是，勞動者的行動漫無秩序，全憑私家工業的廣告、某處地方有極高工資的謠言或該工人願為國效勞的熱情而轉移。一個軍需工業城市中的工廠經理曾說，「有幾星期之久，勞動者好像牛馬似的在本市團團地打轉。」據說在某處地方，有一調查者看到工人們坐着火車來到那個地方，有的竟在一天內接連更換了六個至十個工廠：每當聽見另一廠的工資更高時，就離開了原來的工廠。（註）

所謂「正常的」勞工變動當然是沒有了。據有些作家估計，每年的勞工變動的平均數為百分之百。但在這些軍需業工廠中，百分之四百或五百的勞工變動要算是低的；高至百分之一千六百或二千的也並不算希奇。

（註）有些人說高工資使勞工們在另一方面也墮落了。許多工人每星期都有幾天不去作工，因為其餘幾天所得的高工資已能使他們過相當美滿的生活了。因此有一個工廠不得不僱備着一萬名工人使每天平均有九千名來上工。

## 四　募兵制與勞工（註）

志願的募兵制不但不公平，而且結果是有害的。引起顯著的立刻的困難的，乃是牠的不公平。例如，二十歲至二十五歲的獨身男子太平無事地留在家裏抽煙，而有妻子的家長卻在前方拚命，這顯然太不公平。同時，這又使國家負擔額外的費用，因爲一個未婚的兵士所費只有十八辨士一天與他的給養，而一個已婚的志願兵卻須國家維持其妻子兒女們的生活。在八月裏，有一天同日在倫敦入伍的三個男子，留在後方不能不由國家維持生活的人，共計有二十六人之多。所以強迫的兵役制應首先對獨身者施行，不僅是爲了道德上的原因。志願的募兵制，對於戰事的順利進行，還有更有害的缺陷。不但應募者的數目往往不足額，而且誰能預言明日或六個月後兵士將增至若干？因而不能預算並準備必要的配備與數量相當的教練員及軍官；這在戰事初起的幾個月內是十分明顯的。志願服兵役者來得如此踴躍，以致因了缺少營房、軍裝、槍械與教練員，許多人都被謝絕了。這些人的銳氣受了挫折，大家竟以爲用不着更多的兵士；因此下次招募時應徵者很少，不能不重新宣傳。此外還有一種困難，引起另一種混亂。有些人只願意加入某一種部隊或役務。在工廠裏有無上價值的總工程師定要到火線上去；一個不熟練的機匠卻願意在後方的工廠中服務。最後，因爲不能募得像徵兵制那樣多的戰士，當戰事延長而

（註）譯自法國著名作家薛佛里傑 (André Chevrillon) 的英國與大戰 (England and the War)。

人數不足時，國家竟不能不收納所有來投效的人，甚至於未成年者與衰弱者也要；這些人不久就來到了病院裏，結果不能不令其退伍。這種志願當兵的制度，不過在表面上合乎道德與傳統的勢力，但時間將把一切缺點一一顯示出來。

## 五　徵兵制與勞工

有一個動員國內的人力以生產軍需品的方法，是在消極方面於徵兵時依據工業上的需要而加以選擇。在一九一八年七月間，這問題在美國已非常的急迫。芝加哥日報(Chicago Daily News)發表了如下的一篇社論（見一九一八年七月三日該報）：

『培克(Baker)先生說，在現行的徵兵年齡以內，能在今年年內徵得所需要的全部兵士。這句話雖然不錯，不過能否不向工廠中與農場上去徵得他們——工廠與農場的出產對於戰事的進行是不可或缺的：能否不損害妨礙戰事而徵得他們？

『在現行的徵兵年齡以上而無所事事的未婚男子多得很。其中有些是十足的閒蕩者。另外也有許多人在特殊意義上也是無用的——有的從事有害社會的職業，有的幹着很可由婦女們幹的工作（例如烹飪。）以百萬計的這樣的人都應該上前線。更有成萬的人適於作穿制服的非戰鬪工作。這些人如果徵發，工業方面並不會受什麼損失。

『試想製礮的工業。我們在大礮方面趕不上人家。根據華盛頓的官方報告，我們的最大的鐵道礮車最早要到明年纔能完成。從製礮工業中即使抽去極少數的人員，也將使我們在法、比兩國的土地上轟走德國人的快樂日子更其延遲。從製礮工業中抽去了一個人而尋覓、教導另一人來接替他的工作，將要失許多時日，或竟幾個禮拜。目前有幾個製礮的工廠每天不得不停工若干小時，原因是因爲缺少人手。

『在今後六個月內，如果在現行的徵兵年齡以內徵得所需要的全部兵士；可是決不從鑄礮的任何地方抽取一人，也不從製礮的任何地方，或製造礮車的任何地方，或配合礮車上用的照準鏡的任何地方，或磨製照準鏡上用的鏡片的任何地方，或鎔煉任何大礮或礮車的任何一部分用的鋼鐵的任何地方——抽取一人。應該使製礮工業絲毫無損。也該使飛機製造業絲毫無損。也該使步槍製造業、與機關槍製造業、與火藥製造業、以及其他的一切基本軍需工業——完全絲毫無損。』

## 六　人力的節用（註）

我們已經談論過，要增加軍用物品的產額，必須減少奢侈品的產額。我們該討論一下減少奢侈品與增加必需品產額的關係。近來時常有人勸告我們節用某幾種食物，以便剩下來接濟我們的聯盟國。

（註）譯自美國支加哥聯合協會俱樂部（Union League Club）出版的消費者在戰時的義務。

可是，僅僅節用現存的糧食，還不足以解決目前的糧食問題。這問題的要點，是在如何求得大量的糧食，以供應本國及聯盟國的不斷需求。這個問題在生產方面比消費方面更其重要，換言之，限制消費不如多多生產的重要。

為什麼各『協約國』會缺乏糧食呢？主要的原因是，人力由農業方面轉移到戰事上去了。要克服農業生產上的這種不足，必須以另外的人工去供給農業，而這種人工只能得之於比較不重要的生產事業中。換言之，我們必須取消比較不重要的生產事業，將其中的人工用在別處，這不但可使軍火及軍用必需品的產額增加，而且還可以使『協約國』的軍隊有充足的糧食，一般平民也可以得到充分的食物，以維持他們在後方工作的效能。這話不僅適用於糧食的生產；對於其他各種基本的生活必需品，也同樣的適用。

被抽調到海外去的人力正在日益增加，因而必需品的生產問題日益嚴重。若要避免生活必需品的產量不足，必須將生產能力由非必要的工業方面轉移到必要的工業上。

一般人還沒有充分明瞭，現在各種生活必需品價格騰貴的主因，乃是這些物品現在比較缺乏。我國必需品的供給並沒有增加多少，但是需求——由於聯盟國的需要——卻激增了不少。我們若要防止物價更飛漲上去，就只有增加必需品的產額一法——讓我再說一遍，這種產額的增加，必須將生產能力由非必要的工業方面轉移過來，纔能實現。

自開戰以來，時常有人勸告有錢人在奢侈品方面多化錢而在必需品方面力求節省，使這些必需品能留給一般貧民享用。其實這完全是淺見；因爲用以生產供富人消費的奢侈品的能力，如果轉移到必需品的生產上去，我們大家就可以得到相當豐富的生活必需品了。在奢侈品方面濫用金錢的政策，結果使必需品產量不足而物價騰貴，以致平民大衆眞正受到了凍餒之苦。從事生產奢侈品的人，顯然不能同時從事於必需品的生產。

維持充足的生活必需品產額，以防止物價的飛漲：這問題是萬分重要的。在目前消耗戰爭中，社會上的大衆如因營養不足而體格衰敗，全國的士氣也將隨之而銷沉——而這卻是決定戰爭最後結局的一重要因素。得到最後勝利的，將是糧食與其他的生活必需品。所以，我們不但應當節省食物及其他必需品，而且更重要的，還該用減少非必需品產額的方法去得到必需物品的充足產量。

## 三　戰時節儉運動（註）

歐戰時期，便是富足的美國，還有『節儉運動。』紐約聯邦準備銀行附設的自由公債委員會，在一通告內，曾有這段話：

『奢侈與浪費，應該完全消滅，事實上，這簡直等於賣國。那些與戰爭無關的工業，如果還照常生產，則資本、原料、勞力、交通，將感到缺乏，不足應付戰爭的需要。不重要的工業，如果還繼續生產，等於吸取國家生命的血液。不需要的工廠，所燃的煤，消耗了重要工業的必需物品。無論是誰，買一件新大衣，即有害於國家，因為國家正需要這件大衣給予兵士。在奢侈品上，多花一塊錢，即幫助不必要的工業，而使戰時必要的工業，受了損失。』

哈佛大學經濟學教授卡佛（Thomas Nixon Carver）在紐約晚報上，這樣寫過：

『如果我到大街上，或任何其他公衆場所，高聲演說，勸大家不要投入軍隊，不要進戰時工廠，要人

（註）譯自消費者在戰時的義務。

們不要當兵，不要進軍火工廠，不要做鐵路工人，也不要到田間去，幫助生產糧食，則我一定會被羣衆攻擊，如果警察不把我帶到監獄裏去。他們這樣辦，一點也沒有錯。

但是我可以不向別人這樣演說，而有更有效的方法達到減少軍火生產的目的。祇在街上演說，不會有很大效果，事實上並無大害。如果我眞心想幹這種簡直賣國的勾當，則我一定儘量購買不必要的物品，並且勸別人學我。我應該寫文章，主張『商業照常』反對過度的節儉，勸大家多購非急需的物品。我將大登廣告，使人購買奢侈物品。人們多花一塊錢去買奢侈品，則可以多僱一個人去生產銷售非必需品，而使主要工業，少一個生產者。使人不進軍火工廠，這個辦法，效果要大得多，而且我也不會挨打。羣衆打人，我是不大贊成的，那些在馬路上勸人賣國的，實在不該挨打。但是那些上等階級的人，自己購買奢侈品，而且勸人購買非必需品的，說是工商各業，應該照常維持，這些人卻應該受羣衆的攻擊。」

紐約戰時節儉委員會主席毛羅（D.W.Morrow）在戰爭勝利的經濟條件（Economic Conditions of Winning the War）一文裏曾這樣說：

『戰時節儉運動的目的，並非勸人省出金錢，以購買公債。節儉運動的目的，是在省出資本與勞力。所謂資本，是一切田地、工廠、礦產、鐵路等。所謂勞力，是一切人的有用的勞動或服務。節儉運動的目的，在使全國的生產，在滿足國民必要的需要以外，完全用在戰爭需要方面。使軍火、軍糧數量夠多，以戰勝敵

人。」

「英國戰時節儉委員會（War Savings Committee）成立時，宣言把國民經濟學教給全國人民，有些人笑他們。但這便是該會的目的。他們告訴英國人民這一簡單的、根本的道理：無論是誰，在花費金錢的，必有別人在為他勞動。你花錢購物，總有一處地方，一些別人，在辛苦地為你工作。現在這種緊急時期，你如果費錢買一件非急需的物品，則國家賴以抗敵的軍火、物品或服務，一定減少一點。這個教訓，戰時節儉委員會努力使英國每家，都明白瞭解，而他們的努力，十分成功。對於一個愛和平的民族，戰爭是最非常的一件事。美國戰時節儉委員會所想做的，與英國的一樣。」

「戰時節儉委員會給與全國人民的教訓，其直接的結果，可以名之謂物品及服務的福音。許多人說，戰爭勝敗，全靠金錢。這句話是說錯的，戰爭不靠金錢。戰爭勝敗，全靠物品與服務。一個國家，平時的組織，不為戰爭着想，則戰爭發生，如要得勝，必須在戰時生產大量的物品，拿出許多的服務。這就是所謂物品與服務的福音。」

「所以名之謂福音，因為這個道理，傳播得非常之快，好像宗教運動一樣，人們非常的熱心。但是道理是很簡單的：在戰爭時期，國家需要的物品及服務，超過平時的生產力，國民如果購買非急需的物品，花錢在不必要的享受上，則與國家競爭，有害國家整個利益。有些男女老幼，雖有餘錢去購買奢侈物品，但是國家在戰爭時期，需要更多的物品，不能容許國民的浪費。」

「戰時節儉運動，由於戰事的延長，應該格外緊張。但是目的卻並非完全在省下金錢，以供戰費。金錢的節省，並不怎樣的重要。省下金錢，不過是一種手段，去達到一個重要的目的：金錢所代表的物品及服務，必須節省。國家必須節省資本及勞力。如果一國人民，腦裏不再想到金錢，而有顧念到物品及服務的習慣，則政府的抗戰，會容易得多。而且這種思想的習慣，便在戰爭終了後，仍會繼續下去。這種新的理想，新的生活習慣，到了戰後和平時期，一定十分的有助於復興及建設。」

祇有宣傳與勸告，去使人民節儉，收效雖大，但不一定普遍。於是政府多少要用一點強迫的辦法。最重要的，便是徵收奢侈稅，使人民的浪費，儘量減少。

一九一八年美國財政部，在致籌款委員會一件備忘錄裏，主張徵收奢侈品稅，明白痛快，在政府公文中，不可多覯，茲譯述如下：

「主張徵收零售營業稅，非但用以增加稅收，而且目的在限制浪費，減少不重要的生產。在目前戰爭時期，浪費與奢侈，簡直等於賣國，這個道理，十分明顯，用不着多說。不過對於這個道理，我們總是口裏說說，事實上並未設法制止。許多人的個人支出，並未怎樣降低，使國民消費減少以增加全國生產，應付戰爭需要。

對於奢侈物品，課以捐稅，表明政府對於這些物品，不許人民大量消費。奢侈稅雖由生產者或商人納出，但是他們必定漲價，間接還是消費者支付。這種稅，實行時雖有阻礙，但是可使浪費減少，應該大膽

實行。

而且這種稅，還該相當的重。一切人生必需物品，凡是貧民必須購買的，都不徵這種稅。而生活上可以不要的物品，則課以重稅，使消費者在購買時，稍費斟酌。如果祇徵十分之一的稅，則浪費者不大感到，依然照常購買。至少要徵五分之一的稅，纔能實際上達到限制浪費的目的。

最重要的，是減少非必需品的消費，將資本與勞力，用在生產戰爭需用品方面。甚至於人生必需品的消費，也該相當的減少。供給平時需要的工業，必須變成供給戰時需要的工業，這纔是工業的動員。宣傳標語，高呼口號，不能達到這個目的。唯一的有效辦法，便是將奢侈物品的價格提高。

這種稅，一面雖可增加一點政府的收入，但是更重要的，是指導國民消費所產生的良好作用。與戰爭有關物品的增加，足以應付戰時需要，財政政策應該着重這一點。所得稅並無這種作用，在戰時捐稅中，應該還加上奢侈稅。」

# 一 德國戰時的工業總動員

## 一、持久戰的準備（註）

一九一四年八月四日，英國對德宣戰，空前未有的可怖之事出現了：我們德國變成一個被包圍的堡壘。水陸兩路都被封鎖，現在只能依賴本國的資源。而戰事展開在我們面前，在時間與空間上，在危險與犧牲方面，都是深不可測的。在英國宣戰後三日，我再也忍受不住那種對於處境的疑惑不安了，就到軍部去訪問蕭盆虛（Scheuch）上校。承他親熱地接見我，我就告訴他，我國所準備的軍用物品，只夠數月之用。他對於我所估計的戰爭期限表示同意，我就問他道：「對於預防給養不足，正在怎樣設法，並且應該怎樣設法？」

（註）譯自一九一七年一月份的現代史料第七一三頁以下。原著者拉特勞（Walter Rathenau）博士為德國通用電氣公司經理，在歐戰初起時受命主管德國軍部的原料供應事宜。

我們的第一個問題是調查。我們必須先知道那些必要的供給能支持多少時候。一切的辦法由此纔能決定。工業界各方面的報告，彼此矛盾的程度，大都爲百分之十。人家告訴我，在六個月內我可以得到精密的統計數字。但是我們卻必須在兩星期內得到。因此不得不作一種大膽的假設，這個辦法後來居然成功了。我假定德國工業的平均產額，與任何一大羣廠家的平均產額相等。軍部原有九百至一千位訂約承辦人。如果我們去調查這些廠家，斷定他們的各種工業的生產能力，我們大概就可以推知全國的總生產能力了。這問題所牽涉的數目都很大。在兩星期後，報告逐漸送來，在三星期後，我們已得到了精密的報告。有少數物品，供給超過當時軍事上的需要。但大多數物品，都不敷應用遠甚。

要把工業建立在堅實的基礎上以保證我們的國防力量，共有四個辦法。第一是，國內所有的一切原料都須放在可以徵發的地位上，一切普通的用途與私人的慾望完全不必顧到。一切原料與半製品都須竭力使其不能用以製造奢侈品。貨物的流通必須嚴格的限制，以便一切物品最後都轉移到軍用品的生產方面。這是第一件而且是最困難的工作。

第二……（本節被檢查員完全刪去了。）

供給的第三個來源是製造業。我們必須努力，使國內所生產的一切物品都是必要而不可或缺的。同時我們又須努力提倡新的生產方法，以補充原來的不十分有效的技術。

第四個方法，對於供不應求的物品，我們必須求得更易製造的代替品。例如某物規定要用銅或鉛

製造，其實也可以用別的原料來製造。我們必須求得其他的原料，而把舊式的製造法放在新的基礎上。

由於原料不足而舊的製造法變成太麻煩時，我們應破除成見，另用其他原料製造出品。

這些都是我們所研究的方法。這並不能立刻把種種困難解除，但是可以指出可能的解決辦法以及達到我們的目的的途徑與希望。

## 二　戰勝的組織（註）

德國正在集中全國經濟力，準備殊死戰。

德國準備永遠戰爭下去。我們首先應該將軍火及其他軍用品的產量比目前增加一倍，然後增加二倍、三倍……直到每一個男女都為保衛祖國而工作。到了明春，我們將以最大的速率進行了。

德國人稱其人力與經濟資源的總動員為「新的愛國輔助服役」其目的在利用全國所有的人力與物力以協助作戰。我們決不能以為戰事將於明年或後年告終。我們決不能顧慮到英國或其他各國是否早晚有一天會求和。我們決不能僅為最近的幾個月而組織，我們決不能顧念其他的一切，我們

（註）譯自一九一六年十二月十四日紐約時報上的格魯納將軍訪問記。格魯納將軍是德國戰時事務局局長。這種「戰勝組織」實施了十六個月以後，當一九一八年春季開始大舉進攻時，魯登道夫將軍竟能說：「在各種軍用品的供給方面，德、奧、比協約國大佔優勢」——這話並未為「協約國」的當局所否認，此後數月間的事實證明其不虛。

應該抱着作戰到底的決心，非獲得最後的勝利不休。我們必須使自己能完全獨立，絕對不必依賴其他的國家。只有這樣，我們纔能實現我們的全部計劃。

人力與經濟資源的總動員，並不是一種臨時的或半途產生的計劃。老實說，這並不是什麼應急的辦法。在目前，其實並沒有這種需要。這乃是一種未雨綢繆的遠大政策，以備世界大戰也許會引起的任何不時之需。

當我們的國務總理屢次提議講和而毫無效驗時，我們就決定這樣幹了。我們當時卽斷定，非組織起來戰鬬到底不可。不過我們並不匆忙，並不躁急。此種變更必須一步一步地來的。這樣巨大的變更決不能在「委員會」的會議席上一蹴而成。這乃是包羅全國、影響全國的一種有機的發展或演進，從一種有機狀態演進爲另一種有機狀態。

可以把這看作一座極大的金字塔，其基礎爲煤與鐵。其次是運輸問題。其次是製造火藥、鋼鐵等所必須的補助原料。其次是那些必要的半製品，製成的大礮與礮彈則是這金字塔的塔頂。

與這一切有密切關係的，乃是糧食問題。我們正在從平地上建築起來。我們首先要把大礮與礮彈的產額增加一倍，但我們並不從頂上的製成品做起。反之，我們在徵集煤鐵業的工人來使這些建築塔基的基本原料先增加一倍。同時，我們在設法以適當的食品供給這些重工業工人，其中最堪注意的是由「興登堡脂肪基金」中供給的脂肪——應了這位大元帥的籲請，德國的愛國農民與農業家正在

踴躍地捐助這種基金。

其次我們努力解決運輸問題，我們首先要把運輸煤鐵及其他必要原料的水陸運輸設備增加一倍——對於軍需工業，那些水道是非常重要的。

德國的機車已駛到小亞西亞的托魯斯（Taurus）山中去。塞爾維亞差不多所有的鐵道上都行駛着德國的車輛。我們在匈牙利與羅馬尼亞有數千輛火車，姑且不說其他的佔領區域。在運輸問題之後，我們更設法使那些補助的原料及半製品的產量增加一倍。試舉一例：我們正在加倍努力，用空氣中的淡氣來製造硝酸鹽。不僅煤鐵等基本原料，就是其他的補助原料，我們也並不缺乏。

我們的化學家與技術家的腦力，正在供給所缺少的輸入品，且將繼續這樣做。一直要到這一切計劃全部完成的時候，我們纔進而走最後一步：把大礮與礮彈的產量增加一倍。如今的戰爭，若要獲勝，就非想到遙遠的將來不可，僅僅顧到下一個月是不中用的。當我們把這金字塔增加了一倍以後，我們就將進而使其增加兩倍。

到了明春，我們將以全速率前進了。自此以後，我們的生產量將逐月增加；我們有充足的人力與原料，能把這種步調永遠維持下去。

按照輔助服役法的規定，可以得到的十七歲與六十歲之間的男性勞動力，已足以應付我們前途的需要；但到最後，如果必要，我們將徵發每一個男女來保衛國家，祇有兒童及老弱者除外，國內的軍隊

將包括全體國民。

我們正在着手幹的，不僅是全國的體力與物力的逐漸動員，而且還要動員全國的腦力。大批的教授、科學家、化學家、工程師、技術家及其他專家，早已與軍部合作了。我們的辦法必須合乎科學而切乎實際——不尙空談。我們正在努力工作，以求得實際的效果。

我們與土耳其、保加利亞及奧國的軍需工業密切地合作，使他們的軍需產量也增加一倍、二倍。與『愛國的輔助服役』同時產生的在羅馬尼亞方面的軍事上成功，其利益是說不盡的。多瑙河流域有我們所需要的一切。去年我們不得不向羅馬尼亞懇求煤油與穀物，並須付出我們寶貴的金錢，現在我們不用向羅馬尼亞求情了。

勞合・喬治嚇不倒我們。我們也沒有時間來談政治，我們有更重要的事情該做——以勝利的工具供給與登堡元帥。

## 二 英國戰時的工業動員(註)

在戰事初起時，我們驚異地發見戰事所引起的，乃是繁榮而不是貧困。鉅額的政府支出以及公債與捐稅，使財富的分配起了極大的變動。工資增加了，好幾百萬人都比以前更有錢了。結果在比較貧窮的各階級間，消費額反而有上漲的趨勢，以致軍事上萬分需要的人工與原料，反而用以應付這些新的需求。過了好些時候，我們的政府纔明白這種趨勢的險惡性質；又過了好多時候，全國的人民纔明白在戰時有些人雖然能够浪費錢財，但國家卻不能容許他們如此。要把工業放在戰時的基礎上，使全國能生產儘量多的軍事上必需品，政府就不能不採用激烈的措施。

要說明爲什麼有採用激烈措施的必要，最簡單的辦法也許是說一說我們平時的全國生產量與消費額，以及如何受了戰事的影響。關於一國的生產量與消費額的數字，多半是不大可靠的，但英國的這些數字，雖然稍舊一些，卻是相當的確實。因爲這是皇家生產事業調查委員會在幾年前精心調查的

(註)譯自布蘭德(R. H. Brand)於一九一七年九月在美國銀行公會的演說辭。

結果。下面的數字是一九〇七年的。不用說，在一九一四年已增加了許多，戰事發生後也有改變但是仍能用以說明我的理論：

一九〇七年英國人民所生產的物品，總計約值……一〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

全國人民本年消費的物品，約值……七、〇五〇、〇〇〇、〇〇〇金元

全國用在國內的投資上的：

（甲）用以改善全國工業的……九五〇、〇〇〇、〇〇〇金元

（乙）用以維持全國工業的……九〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

全國在維持並增加存貨上所用去的物品……三二五、〇〇〇、〇〇〇金元

全國輸往國外作爲貸款的物品，約值……五〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

這幾項加在一起，等於所生產的一百萬萬金元。在一九一四年，全國的收入至少已增至一百二十五萬萬金元（一二、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，）而作爲借款輸往國外的剩餘物品，大概已由五萬萬元增至十萬萬元（一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元。）

那末，在戰事發生後引起了怎樣變化呢？第一是，對於種種戰爭時必須消耗的物品——如槍礮、礮彈、軍服、糧食、運貨汽車、飛機等等，需求殷繁，並且日益增加——而且除了我們自己以外，還要供應我們的聯盟國的這種需求。

如何纔能應付這種需求呢？看了上列的數字，可知必須在生產方面或消費方面有極大的變更，纔能求得軍事上所需要的物品，因爲在平時都在別方面用盡了；例如我們在一九〇七年所生產的，有十分之七被全國的人民立刻消費掉。很明白的，我們必須增加我們的生產量，不然就該減少我們的消費額，再不然就只好把我們的流動資產售給外國而向他們購買更多的貨物。

我們先考慮一下，如何纔能減少我們的消費額。這只能以下列各法行之：

(一)完全停止我們平時借給外國的貸款，這在一九一四年是十萬萬金元。

(二)減削我們平時在全國工業上新添的資本，卽除了供軍用的以外，不再建築房屋、工廠、鐵路、公路等等。此種支出在一九〇七年約達九萬五千萬金元。

(三)儘量減削全國工業的經常費至必不可少的最低限度。此種支出在一九〇七年是九萬萬元。無疑的，我們已在聽任公路、鐵路、房屋等等敗壞到相當的程度了。

(四)最重要的是，減削全國人民的私人費用。這是平時最大的一項消費，也只有在這裏纔能省下最多的人力、物力來。

憑着這些方法，讓我們自己變得比較貧窮一些，聽任我們的鐵路、房屋、工廠等等設備敗壞下去，並嚴格節減私人的消費——我們纔能將大量的生產能力轉移到軍用品的生產上。把原來用在上述各方面的人力與原料用在軍事上。

可是生產方面怎樣呢？生產量究竟減少了還是增加？一國的最大生產能力，當然是那些年齡適於當兵的人們。英國年在十八歲至四十四歲之間的『有職業男子』在一九一一年總計有七百二十萬人。現在英國海陸軍中的人員共有五百餘萬人；所以那些壯年男子有七分之五已加入了海軍或陸軍。這些人都是國家喪失了的生產能力。很明顯的，如果我們的生產量能依然如故，或竟有增加，那一定是那一小部分剩下的職業的壯年男子，與本來沒有職業的全部男子，以及全國婦女，非常努力的結果。

雖有種種極大的困難，我相信我們的生產量大概並沒有減少。由於物價上漲了，如用金錢來計算，其數量恐怕已增加了不少。原因是，全國的人民差不多都在工作着，而且工作得非常努力。數百萬一向不工作的婦女，現在都在工作了。沒有一人偷閒度日。沒有一塊可以利用的田地閒空着不用。生產的方法已加緊了，工業與農業上用以節省人工的機械已增加了不少。無論在哪一方面，事業的輪子都轉動得更快了。

但是，也許更加重要的，是我們的生產事業的性質已完全變更了——差不多全部的工業都爲戰事而生產。尋常的民間需要不再顧到。我們當然不能不生產各種生活必需品，但除此以外，我們的全部能力都用在軍需品的生產上。政府不能不強迫全英國的工業生產軍需品，生產命其生產的物品，不然我們的軍隊與我們的聯盟國就無法得到接濟。沒有一個人可以自由地處理他的勞力與資本，船隻或鋼鐵。他不能不做命令他做的事。憑着這個方法，軍用品的生產量已大大地增加了，而民間的消費額則

大大地減少，因為供一般平民消費的物品現在不再生產出來了，有了錢也買不到。那些留聲機器公司不再製造留聲機而製造信管了；毛織廠不再製造普通的呢絨而製造軍衣了；汽車工廠不再製造汽車而製造礮彈了。

除了出售我國的流動資產並借外債以購買外國的物品以外，我們所以能夠供給我們的海陸軍所需的一切物品並有餘力接濟我們的聯盟國，完全是靠了我們在戰時生產方面的非常努力，以及民間消費方面的大量減削。我把生產放在前面，因為我覺得節減消費雖然非常重要，但增加生產能力卻格外重要。我已說過，我們所增加的生產力是完全用在軍需方面的。我們不能不把全國的工業從和平時期的基礎上移到戰時的基礎上。我們自動地或強迫地停止生產戰時所不需要的物品。許多工商業勒令停閉，將其人工移交給軍需工業。勞動者本身也受種種限制，這在平時是絕對辦不到的。沒有得到政府允許，勞動者不能離開他的職務；未經政府批准，不能增加薪給或工資。一切工業都受空前未有的規律的統制，這在戰前是絕對行不通的。最重要的各種物品都有規定的價格。政府絕對統制鋼、銅、鉛、羊毛、皮革等軍需原料及其製成品的用途。沒有取得一種許可證，絕對不能使用這些原料。無論什麼建築，如沒有得到『軍需部』的許可，都不能興工。全國的工業現在可說都集中於政府的需要上。這種統制工作是很鉅大的。就以『軍需部』總辦事處一處而論，已有工作人員萬餘人之多了。

在另一方面，由於所需求的物品不再生產出來了，以及強迫的或自動的限制消費，我們已將奢侈

品的消費額減削不少，而且現在我們竟開始減削必需品的消費。由於金融上的原因及潛艇政策加於船舶噸數上的壓力，政府早已制定了極嚴厲的限制輸入辦法。我深以這些辦法沒有採用得更早爲憾，這是我們可以貢獻給美國的一種經驗。關於此事，可以下列的數字來說明：在戰前，我們每年輸入供民間消費的種種物品，總計達五千五百萬噸之多。現在我們每年只輸入三千萬噸左右。而且便是這三千萬噸中，至少有一千萬噸是供我們自己與我們的聯盟國軍用的物品。其餘的二千萬噸，大都全是糧食。所以，與從前的每年五千五百萬噸相較，現在我們只從國外輸入二千萬噸，而且差不多全是糧食。（註）

我如此反覆申說我們的增加生產與節減消費，讀者也許以爲這與接濟我們的聯盟國問題是沒有多大關係。其實卻有最直接、最重要的關係。我敢說，在不妨礙我們自己的需求範圍內，我們從來沒有拒絕一個聯盟國的要求，總是將他們所需要的英國出產品賒賣給他們。就是現在，我們仍在繼續將必要的物品賒賣給他們，只要這些物品是我們能在國內自行製造的。但是困難全在覓得人工與原料去製造他們以及我們自己所需要的物品。在實際上，我們已供給他們大量各式各樣的物品。我們將世界上最寶貴的商品——船隻——照成本借給他們使用，時常有數百艘之多。我們供給他們數量極巨的煤與鋼鐵，還有槍、礮子彈、炸藥以及其他各種軍用品，如運貨汽車、鐵軌、鐵道材料、機車等等。除了上列的最重要軍用物品以外，僅僅在一九一六年一年中，我們又供給他們九百萬雙皮鞋、一萬萬隻沙袋、四千

（註）在一九一八年春季中因爲要騰出船隻來運送美國軍隊到法國去，實施更嚴厲的限制輸入辦法。

萬碼苧麻、數百萬的襪子與毯子，以及幾千噸的皮革；此外還有衣料、各種糧食、可以移動的房屋、工具、醫院用品等等。

我們所以能夠做到這些事而且繼續做下去，第一是因爲我們全國的工業現在都用在軍事上了；第二是因爲我們的生產能力增強了；第三是因爲我們民間消費方面的節省。如果沒有這些努力，那末，我們即使願意幫助我們的聯盟國，我們也無從得到他們所需要的物品去接濟他們。

不過，我們幫助我們的聯盟國的方式，並不限於用我們本國所能生產的物品去接濟他們，而且還要使他們能夠向外國購買。這是一個非常困難的問題，其性質是與美國將要遇見的任何問題不同。我們不能不用一個極激烈的手段去補充我們資源的不足——政府竭力取得一切流動資產，售給政府，以購軍火及糧食。

大家知道，英國並不是一個自給自足的國家。雖然如此努力，我們還是不能夠生產我們自己及聯盟國所需要的全部物品。戰爭的需求是絕對不能饜足的；所需求的種種物品，有的我們自己不能夠生產，有的我們雖能生產，但是還不够用。例如銅，我們就不能不向美國購買；又如鋼鐵，我們雖生產得很多，但我們自己與聯盟國的需求是沒有止境的，以致我們也不能不大量地向美國購買。在國內，我們以種種物品接濟我們的聯盟國，僅受我們的生產能力與經濟的限制，並不受缺乏信用的限制。在國外，這卻要受我們的付款能力與所能獲得的貸款的限制。

## 三　英國軍需部的事業（註）

一九一五年五月十四日，倫敦泰晤士報駐在『西線』的軍事通訊員報告因爲爆烈彈的供給不够，勝利毫無希望。他這話明白地表示『下院』休息室中以及私人間流行已久的意見。英軍在新教堂(Neuve Chapelle)地方大勝以後不能獲得全部的勝利之果，以及四月十七日防禦『六十號小山』時的進退，都證明軍火的不够。泰晤士報的通信發表以後，各報發動了一種極有力的運動。下院中也提出質問。民間輿論非常激昂。

民衆輿情的激昂當然是合理的。軍部在軍需品的生產方面顯然缺乏先見之明，這個缺點是各協約國所共有的——俄軍的失利就是一個明證。

軍火的每日產額，不能與必要的消費額相等。這消費額究竟多麽大呢？現在我們已經知道，僅僅在新教堂一處所消耗的礮彈數目，已大於整個『南非戰役』所用去的總數——其他就可想而知了。

（註）譯自法國載特萊(Jules Destrée)所著武裝的英國。

相反。英國的軍火工廠雖製造了大量的榴霰彈，但爆烈彈的供給卻很有限。這恰巧與目前的需要完全相反。實際上，那些陣地的性質以及敵人的防禦工程的堅強，都使在步兵進攻之前——即使進攻時有榴霰彈破火的掩護——必須用大量的爆烈彈將敵人的陣地摧毀，使設備最完善的防禦工事也無法守住。

這些缺陷已爲悲痛的經驗顯示出來了，大家於努力設法補救。

一九一五年五月二十五日，英國的『聯合內閣』成立。勞合・喬治就任新設立的軍需部（Ministry of Munitions）部長。他立刻努力工作，以補救那些最急迫的缺陷；一個月後，他又向下院提出可以斷然解決這個大問題的軍需條例案。

這問題可略述如下：

經驗已表明：對壘的兩軍，佔便宜的總是在軍火的耗費上可以超過對方的那一邊。從此以後，勝敗問題就並非純粹是軍事的，而變成一個勞動問題了。爭取勝利的地方是在工場中、製造廠中、兵工廠中。德國人十分明白這一點，他們在這方面的準備與先見之明，也佔了協約國的便宜。這種準備可分作二類：第一是積聚、貯藏軍火與製造軍火的原料；第二是設法立刻有效地動員全國的工業，以作戰爲其獨一無二的目的。德、奧兩國每天能製造破彈二十五萬發，每月差不多可製造八百萬發。英國的每日生產額，祇有爆烈彈二千五百發，榴霰彈一萬三千發。所以協約國當前的問題，第一是追上敵國可怕的

生產能力，然後還要超過他們。協約國能够早一天做到，他們的勝利也就近一天。

英國在勞動與機器方面的能力是極大的，但完全漫無組織。問題是在把這些資源組織起來，而且要立刻組織。

勞合·喬治的第一件事是選擇僚屬。許多工商業家、技術人員及其他方面的人才都自動地願意聽他指使，其中大多數並不向國家要求酬勞。他就分別指派他們主持各部門，例如金屬、破彈、機器、勞工、化學研究等等。

但勞合·喬治的主要目的是要得到迅速的結果，所以他認爲此種工作必須分開來做。他將全國劃分爲若干區，每區設一特別委員會，以擔任每區組織的工作。組成這些委員會的，乃是熟悉當地資源與勞動狀況的本地工商家，曾在官辦或私家的兵工廠中作過短期實習的工程師，以及與軍需部保持聯絡的技術人員與祕書各一人。

最大的困難之一，乃是原料問題。有幾種原料英國頗富有，但有幾種卻很不易得到。同時又須嚴防無所顧忌的原料供給者壟斷居奇。該部仔細審察金屬市場的舉動，結果非常良好。

準備好了原料，就該動手做了。但應用的機器在那裏呢？

在大規模的登記辦理完畢後，就精密地知道可供政府使用的機器。一經分類，立刻知道最缺乏的乃是製造大破彈的某幾種機器。於是政府接管了全國的大機器廠。在一九一五年七月二十八日，勞合

・喬治曾滿意地宣稱，沒有一家機器製造業者曾提出過一聲抗議，雖然這種變更會減少他們的利潤。實行將機器製造廠收歸國營以後，又設立一個機器製造業者的委員會，於是用以製造軍火的工具與機器，產額就大大地增加了。

這樣，政府就可以改造那些軍火製造廠本身了。這些可以分爲二類：第一類是正式的軍火製造廠，只要加以擴充或增加其生產量就得了；還有許多製造廠卻必須加以改組，纔適於做這種新的工作。最後，政府又決定創設十六所大規模的軍火製造廠——後來增爲二十六所。

第二件事是組織勞工，募集新的工人。這有兩個方法可用：強迫的與志願的。與各工會的領袖們商議以後，決定採用後一法；因爲這與英國人的習慣及情感更適合。大規模的招募運動立即發動，在一百八十個大城市的市政廳中設立招募總部。在一星期內就獲得了極大的成功。據勞合・喬治於一九一五年七月二十三日報告，政府已募集了十萬工人，其中多數是製造機器與造船的能手。固然，要完全僱用他們是不可能的，因爲有些早已在替政府做事，有些是國內的平民生活所不可或缺的。但除了這些人以外，其餘的人數也足以應付目前的需要了。況且還有在前線作戰的熟練工人，在可能範圍內，都遣送回來，改在工業方面爲祖國效勞。

這些工人有的派在原有的工廠中——這些工廠有許多因缺少工人手而不能履行合同——有的則分配在新設立的工廠中。

由於工會的主張，軍需條例中列入許多條款，關於勞資爭執的解決法，以及禁止未向商務部呈報理由而擅自罷工或停業等等。

戰時的勞動爭執大都由於僱主獲利過多而勞動者要求分潤；爲消弭這種爭議起見，乃創立「統制企業」制度。凡從事製造軍需品的企業，在利潤與薪給的調整方面，都處於政府的直接統制之下。若要變更工資率，必須向軍需部呈請，該部得將此種問題移交給一個特設的仲裁機關處理。

軍需部又設立一個機關，專司審查戰時發明品之職。

一九一五年十二月二十日，勞合・喬治在下院中將其任職半年的成績作了一概括的報告，其要點如下：

在該部成立以前所發的定單，所交之貨比以前增加百分之十六。新發的定單，爲數增加百分之八十。

政府統制金屬市場後，節省了一千五百萬至二千萬金鎊。

現在的每週礮彈產額，已三倍於本年五月份全月的產額，換言之，即生產率增加了十二倍

在本年九月間總攻時所消耗的巨額礮彈，在一個月內就補足了。不久只要一星期就够了。

機關槍的產額已五倍於前；手溜彈的產額則增加了四十倍。

重礮的生產率已加速了；戰爭初起時的最重的礮，現在要算是最輕的礮了。

英國南部一所炸彈製造廠，於一九一五年十月十五日開工，僱有人員六十人，每週製造炸彈五百枚；翌年三月間，已僱有二百五十八人，每週能製造炸彈一萬五千枚了。

還有一個全新的製造廠，於一九一五年十月底開工，有女工六人，每週能製造炸彈二百七十枚；至翌年三月間，已有女工一百七十五人，而產額則增加到每週一萬五千枚了。

軍需部已建築可供六萬人住宿的工人住宅；各軍需工廠所附設的公共食堂，現在每天可以供給五十萬人的飲食。

如果諸位先生准許的話，（註）我要把軍需部所處理的種種事務作一瑣細的說明。我來代表軍需部作一報告的時候，我就回想到某一天我不能不處理的各種事件。到了辦公室首先與某局長作了一場友誼的辯論，主題是要從『北極圈』附近運輸一種我不知道其名稱的礦物到一個中立國裏去，據說這種礦物是某些必不可少的軍用品的生產要素。然後我們又討論，爲了軍需供給的利便，我們要不要敦促印度事務部在印度的一個偏僻區域建造一條鐵路。有一個問題，是關於增進南非洲的黃金產量的辦法。有一種討論，則關於如何分配某一種數量極有限的化學藥品，以供應陸軍、海軍及航空各部的需要。有一個重要的教育機關的代表團，來請求准許他們繼續進行某些建築事業。有一種討論，則

（註）英國軍需部部長蒙塔古（Edwin Montagu）在議院中演說辭的一段。

關於從克拉特(Clyde)遣送出境的人們。有一種討論，關於在美國訂結的某些合同，其價值總計當在一千萬金鎊以上。在這天上午，軍用品發明局帶了幾件非常巧妙的人造腿的活動標本來見我。我們又會議如何把某種特別難得的熟練工人分配給彼此競爭的各廠。還有一種討論，關於製造礮車的最迅速方法。成百的問題放在這班人面前：他們整天注視着應該上昇的各種曲線及應該隨時增加的各種數目，閱讀從全球各處寄來的報告，並且老是聽着這呼聲『還要多，還要多，還要多！』『還要好，還要好，還要好！』

一九一五年七月，在軍需部(Ministry of Munitions)成立後，議會通過軍需法(Munitions of War Act)內中規定，凡與軍火製造有關的一切工廠，均應受統制，這些工廠名之為受制工廠(Controlled Establishments)。

『與軍火有關』的生產機關，範圍可以很廣。非但軍器、彈藥、飛機、車船等等工廠，而且還可以包括一切五金、機器以及化學、水電、建築、印刷等等公司。軍火法通過後一個月內，已有三百四十五家工廠受政府統制。一九一五年十月，已增加到一千家，一九一七年七月，為五千家，在休戰時，增加到五千六百家。在一九一八年一月，受制工廠的工人數，男工為一百六十萬人，女工為六十萬人。

受制工廠的特點，第一是努力增加生產，必要時延長工作時間，不得任意能工，以增進工作效率；第

# 四 法國戰時的工業組織（註）

戰事的第一個影響，是法國的工業幾乎全部瓦解，採石場、石灰窰、水門汀製造廠、造紙廠、鐵工廠的人工，都突然奪去。因爲從十九歲到四十五歲的強健的勞動者都徵調作戰。勞力的供給竟減少了四分之三左右，由此可知當時的情勢是如何的嚴重。在一九一四年八九兩月間，工商業簡直完全停頓，直到一九一五年初纔有急劇復興的氣象。

但不久大家就知道，一切事業都這樣停頓着，是一種重大的錯誤。近代戰爭所消耗的軍火與軍用物品爲數極鉅，卽使假定是短期的戰爭，法國的生產量也不足供給其需求。在一九一四年冬季，頭腦最清楚的法國人都知道戰事必然要延長下去。故必須努力製造軍械、軍火及其他軍用品。法國大部分產煤產鐵的區域已被敵人佔據，因而這需要更顯得迫切。在另一方面，長期的戰爭又逼令全國人民儘量利用其一切資源，因爲法國要有更大的收入纔能向外國購買大批軍用品。企業家應恢復其事業，並且

（註）譯自一九一七年七月出版的北美評論，著者布郎夏（R. Blanchard）爲哈佛大學一法國教授。

增加其產額。

最迫切的事自然是製造國防上所需要的物品。這些物品種類頗多，有好多種是法國東南部所能生產的。這一帶地方雖沒有重工業的原料，不能製造槍礮，但至少能製造礮彈、手溜彈、炸藥及其原料——用棉花製造火藥，並生產建築戰壕用的木材與水門汀、槍桿等等。同時又竭力恢復各造紙廠的生產力，並促進製造手套與製絲的事業。

困難當然是極多的。一切都缺乏——人工、原料、煤，而運輸事業已完全解體。這樣經過了好幾個焦急不安的數月。逐漸地，由新設立的行政機關『兵工局』——後改爲『軍需部』——從旁協助，這些問題一一詳細研究得到解決。每一個問題都用最切實的方法加以解決，國家的權力成爲私人創意的助手。

應付當前需要的計劃擬定了許多。第一是從軍隊中抽調出工人來，送回工業界去。這件事最初辦得非常審愼，自一九一四年冬季起，一年間這樣抽調回來的人數不斷地增加，直到一九一六年達到了最高的限度。首先離開戰壕的是鋼鐵業中的專門家與普通的工人。接着被召回來的是製造炸藥的化學師與熟練工人；那些電機工程師則送回水力發電廠去；屬於地方部隊的、年在三十五歲以上的礦工送回礦中；製造紙張與硬紙板的工人都被派在炸藥製造廠中工作；像具製造者擔任了製造槍桿的工作；伐木者也從前線回來工作，使供軍用的大量木料不致浪費掉。最初召回這些已動員的工人時，係按照實際的需要而行，並無一定的方針。後來逐漸明白，如這些『兵工』派在他們原來工作的工廠裏，生

產的效率就可以增加。因爲從前方作戰的部隊中抽調過多的人員，是不聰明的事，所以又從後方維持治安的輔助部隊中抽調了數十萬體格較差、不能戰鬪的人員在一九一五年及一九一六年，大批的保安隊員都變成了工人、監工、書記、司帳、會計等等。最後，當局又決定抽調年紀最大的應服兵役的人。年在四十七歲以下的獨身者或沒有子女的已婚男子，都在一九一五年被召集了，派到工廠裏去工作。

對於非戰鬪人員，也竭力徵調。婦女們也召去擔任各種職務，以彌補出征男子們的地位。同時那些戰區的難民也參加生產工作。經過了一個相當長的生活不安定的時期以後，這些難民又得到了經常的職業，有的在農場上當助手，有的則在工廠裏工作。在今日（一九一七年夏季）已很難找到沒有職業的難民了。

僑居法國的外國人也很多，不少的意大利人、西班牙人與葡萄牙人都在東南部受僱工作。法屬摩洛哥與阿爾吉里亞的土人也來作工。在開戰以後，有大批希臘人與亞美尼亞人來到了法國；在最近兩年間，又有二十萬左右的華工送到法國來，擔任不需技巧的工作。

最後一個來源就是那些敵人。法國現有二十五萬以上的德國俘虜在從事於各種工作，並且給以工薪。其中大多數從事於農業工作，但也有不少人自願擔任與國防沒有直接關係的製造工作。在東南部，他們正在建築水力發電廠，在鐵路或公路上服務，或擔任普通工人的工作。這樣，憑着這種種方法，困難的人工問題就告解決了。

# 五　美國戰時的工業設施

## 一　戰時工業委員會

歐戰發生，美國的工業，最初稍受損失。美國工業，興起較後，外國投資，爲數甚多，戰事發生，各國大多將在美投資收回，美國工商業，當然稍受影響。但是交戰各國，急需糧食、軍火以及其他許多貨物，向大量美國定購，使美國工商業，立刻興盛。一九一五年美國貸與英、法兩國的英、法借款（Anglo-French Loan）五萬萬金元，以及以後更多的借款，大都用以購買美國貨物。

美國在一九一四年，製造品的生產，價值爲二百四十萬萬金元，到了一九一九年，增加到六百十九萬萬金元，工廠僱用工人，由六百九十萬人，增加到九百萬人，所付工資，由四十一萬萬金元，增加到一百零五萬萬金元。而使用機械力由二千二百三十萬馬力，增加到二千九百三十萬馬力。使美國戰後，一躍爲世界第一工業國。

爲監督並統制戰時工業起見，美國政府乃設立戰時工業委員會（War Industries Board）。總統命令全國海陸軍、糧食及燃料管理機關、鐵路管理當局、戰時商業委員會、航運委員會、戰時金融公司、協約國採辦委員會等，均應與工業委員會合作。因此該會職權範圍極廣。第一、一切徵發的權力，該會有權統制。第二、一切出口入口以及鐵道及沿海運輸，該會也可以統制。各工廠所需用的原料、燃料以及錢款，該會可以統籌分配。一切公私建築，如非必要，該會可以限制。並努力使生產標準化，以求經濟。對於物價的規定，政府雖無法律權力，但因該會的權力極大，事實上可以限制貨物的價格。總之，該會的目的，在使全國生產力，集中於一條路線，便是限制不必要的生產，增進一切有關戰爭的生產。

## 二　美國的優先權制度

大戰時，美國戰時工業委員會（War Industries Board）內，設有一『優先部』（Priorities Board），其委員爲戰時工業委員會主席、優先權委員、鐵路管理局的代表、聯邦運輸部與戰時船舶公司的代表、戰時商務部的代表、糧食管理局的代表、燃料管理局的代表、軍部的代表及協約國採辦委員會的代表各一人。該部爲指導政府機關在原料、製造品、電力、燃料以及運輸方面的生產、供給與分配等事宜，特將應受優先待遇的工業分類如下：

船舶——包括毀滅艦與潛艇驅逐艦。

飛機。

軍需品、海陸軍用品及設配——包括政府所需要的建築材料與設備。

燃料——家用的，以及此地所列舉的各種製造工業所需要的。

糧食與有關的實業：

(甲)供人食用的糧食，以及製造此種糧食的工廠。

(乙)家禽家畜的飼料，以及製造此種飼料的工廠。

(丙)用以生產、收穫、播種、碾磨、烹煮、裝罐及製煉各種食物與飼料的一切工具、用品、機械及設備，如食物與飼料的種子、捆紮收穫物的繩索等等。

(丁)各種有關工業的出品，如肥料、肥料的原素、殺蟲藥與殺菌藥、裝食物與飼料的器具等等。

(戊)保藏食物與飼料的材料與用品，例如阿摩尼亞、冰等冷藏用品。

衣料——供平民衣服用的。

鐵路——或其他必要的運輸設備，包括水道運輸在內。

公用事業——爲軍需工事、海陸軍及平民服務的。

所有一切必要的原料，以及製成這些出品的半製品與材料，也都包括在上列的表內。

對於表內所列的各種工業的需要，在可能範圍內予以百分之百的滿足。在許多場合，幾乎用盡或

大大地減少所能獲得的供給，竟使某幾種基本原料與物品非常缺乏。

同時，戰時工業委員會又限制新的建築工程，以利戰事的進行。凡對於戰事直接間接都無助益的新建設事業，即使在平時是極關重要，應儘量予以鼓勵的，該部也一概拒絕予以優先的待遇，使其無法進行，因此種事業將奪取戰事直接或間接所需要的人工、原料與資本。

此種限制適用於不能供軍事利用的新工廠建設，以及對於戰事並無助益的各種地方政府公共建築與改良事業。

實施此種限制的一個方便辦法，爲運用發行股票、債票的優先權。無論地方政府或任何社團，凡預備發行債票、股票或任何信用憑證者，現在都須向戰時金融公司的資本發行委員會請求，先求得該會的准許。如此，無益於戰事進行的新建設事業，就無法獲得所需的資本了。

燃料及運輸的優先權

美國以及全世界的煤，在大戰時都不足以供應工業的需求，美國的燃料管理局乃規定應受優先待遇的工業表如下：

飛機——專門製造飛機或其材料與設備的工廠。

軍火——爲美國政府及協約國製造軍火的工廠。

軍器——爲美國政府及協約國製造小件軍器的工廠。

海陸軍宿舍及營房。

化學品——專門製造化學品的工廠。

熟煤製造廠。

家庭消費者。

電氣設備製造廠。

電極製造廠。

炸藥製造廠。

農具——專門製造農具及農業上設備的工廠。

飼料製造廠。

鐵類合金製造廠。

肥料製造廠。

耐火磚——專門製造耐火磚的工廠。

食物——製造、碾磨、製煉、保藏及躉售人類糧食的工廠。

食物貯藏器——專門製造盛放食物的罐頭、玻璃器及其他器皿的工廠。

煤氣製造廠。

槍礟製造廠。
麻袋及棉布袋——專門製造麻袋及棉布袋的工廠。
殺蟲藥——專門製造殺蟲藥及殺菌藥的工廠。
鋼鐵製造廠及鑄造所。
洗衣作。
機器工具製造廠。
礦業及專門製造採礦工具與設備的工廠。
報紙及雜誌——專門印刷、出版報紙及雜誌的工廠。
油——提煉礦物油與植物油的工廠。
煤油生產——專門製造煤油井設備的工廠。
公共機關及公共建築。
公用事業。
鐵路——製造機車、貨車、鐵軌的工廠，以及專門製造鐵路材料的其他工廠。
冷藏——食物冷藏庫及專門製冰的工廠。
種子生產者或蒐售者（花的種子不在此例。）

船舶（遊艇等不在此例）及專門造船或製造船舶材料及設備的工廠。

肥皂製造廠。

製革廠（漆皮不在此例。）

鉛皮製造廠。

繩索及鉛絲製造廠。

（汽車製造廠未列入表內。）

凡沒有列入表內的各種實業，必須靜候上列的各種需要完全滿足後，始能獲得燃料與運輸。在許多場合，竟不能不無期的等候下去。

優先權首先給與作戰的部隊。當軍隊要調動時，一切交通工具都被徵發了。當軍隊要給養時，平民的糧食應該奪去，雖抗議亦屬徒然。這是自古已然的情形。所以現在制定法律，使總統得為軍用物品的運輸取得優先權，似乎是毫不足奇的事。鋼鐵廠的出品究竟應該用以建造戰艦，還是商船、鐵路、辦公處或避暑的旅館，也該取決於同樣的優先原則。如果在生產方面，我們還沒有法律保證軍事上的需要的優先權，那是我們的戰時佈置上的一種缺陷，在目前是祇由生產者自己用愛國的行動去補救的。

今日的優先權概念，所奇者乃其範圍之廣。當全國的工業全部動員時，不僅製成的軍需品在運輸

上享有優先權，就是用以製造軍需品的原料及燃料也如此。從事實業者的給養，與軍隊的給養一樣享有優先權。其衣著材料、建築寄宿舍的木料及其他爲維持工作效能所不可或缺者，無不如此。在生產事業方面，優先原則適用的範圍簡直是沒有限度的。當國家要發行公債來接濟鐵路或主要必需品的工業時，就不能容許外國的企業以及本國的非十分必要的企業自由地發行債票或股票。近代戰爭牽涉到全國人民的生活，所以簡直不能不對全部經濟事業施以統制。

將優先權的原則施用於運輸及生產事業上，是十分合理的事。但其社會的經濟的含義卻是革命的。各種必需品享有優先的權利。如有過剩的生產能力，那也不妨用以生產非必要的物品及奢侈品；如無過剩，就祇好犧牲。所謂必需品，僅以生理上所需要者爲限。並不承認階級的區別。對於富翁，一座新的別墅也許算是必需的事物；但當運煤或小麥的車輛還不敷分配的時候，優先權管理局決不該准許他運輸建築材料。而且當需要建造船舶或工人宿舍的時候，政府也決不該讓他佔有那些木料；國防與民生方面的生產事業需要人工時，決不該使富翁得到工人，爲他建造別墅。

# 六 俄國戰時經濟的崩潰（註）

歐戰初起時，俄國政府並沒有料到戰事會延長到數月以上，因而並沒有作長期抗戰的準備。俄國的人民也以此種估計為是，而將他們的主要助力貢獻在傷兵病卒的救濟工作上。

軍隊的動員實行得極快，但並不顧到經濟上的後果。俄國政府的政策，似乎只要召集大量的兵士（動員的人數共達二千萬人之多）立刻遣送他們到前方去，但並沒有適當的配備，也不想到後方的工業組織所受的影響。結果最初數月的戰爭，就使俄國的經濟生活完全紊亂了。的主要原因如下：

（一）動員的人數在全國人力中所佔的比例太大，使糧食與工業製品的來源大受影響。生活必需品的產額不久就不足以供給軍隊的需求。加以軍需處及其他機關的浪費與腐敗，情形就更壞了。

（二）俄國的工業不能不逐出深藏在其各部門中的德國勢力。僅僅沒收投資在俄國境內的德國資本並不够，因為在有德國資本的企業中，差不多都有德國的管理人員。至少暫時，許多工廠與企業都

（註）原著者支加哥大學俄國語言與制度教授哈爾波（Samuel N. Harper）。

不得不停閉，因爲其中的董事與經理都是德國國民，必須監禁起來。

（三）戰事一起，除了海參崴與阿昌格耳（Archangel）兩港外，俄國所有的港口都被封閉了。上面道兩個港口，因設備頗不完備，專供軍需品的輸入都不敷應用，其他的物品當然更無法輸入了。

（四）接近前線各省的牛馬等牲畜都被徵發了，絕不顧到這些地方以後的經濟的需要。只因時間與距離關係，俄國有些地方的牲畜纔得不被徵發。成羣的牛羊往往徒步被趕到前方去，就地宰殺來供兵士們食用，而其皮革祇有拋棄，任其腐爛。因爲如此浪費皮革，結果軍隊與民間所需要的皮革不久就非常缺乏。

農家的馬也被軍隊徵用了，以致農業方面極端不敷應用。由於農業生產量的減少及運輸設備的缺乏，軍隊中的馬匹多因得不到食料而成千成萬地餓死。

（五）俄國的鐵道事業，本來就辦得極不完善，到了開戰後第一年終，因爲車輛大都毀壞，鐵道運輸竟完全破壞。俄國人所稱爲『病車』的機車與客貨車爲數極巨，都拋棄在一旁，其實只要稍加修理就可以照舊使用的。其中的根本困難，是在那些鐵路局修理廠都改造爲軍需品製造廠。

（六）許多工業都轉變去製造軍用物品，許多工廠的全部出產都收爲軍用，以致全國市場上各種工業製品都非常缺乏。在第一年終，許多買賣衣料、皮鞋等物的大公司的貨棧中已空無所有。到了開戰後第三年，衣料的缺乏已達到如此的程度：在麪包店前面，只有早上幾個鐘頭站立着成羣結隊的購買

者，但在賣布的店鋪前面，在晚上八時就有婦女們聚集着，在那裏等候十二小時，以期翌日早晨開店時購得一些衣料。

俄國的人民在開戰後數星期就組織起來，從事救護傷兵與病卒。這種組織大半是由各省各地方的所謂『參事會』主持的，他們聯合成『全俄協會』以資聯絡。這些公共團體的領袖們，在開戰後第一年終，纔知道有推廣其活動範圍的必要，以期能防止日益加甚的全國經濟生活的脫節。他們發動『節儉與生產運動』他們收集那些拋棄的皮革與兵士們所丟棄的舊皮鞋，而加以修補，並且擔任供應全體軍士內衣的工作——動員了鄉村中的合作社配齊大批的定貨。他們又組織從被佔領的區域逃來的難民，使他們從事生產工作。總之，這些人此時纔知道戰事將延長下去，會到數年之久；他們纔知道只有未雨綢繆與組織生產的資源，纔能使俄國在經濟方面忍受得住長期戰爭的負擔。

俄國政府當局對於這些非官辦的公共團體的工作，竟抱猜疑的、敵視的態度，時常故意與他們爲難，妨礙他們的活動。他們疑心這些團體抱着政治上的目的；他們寧願讓俄國陷入經濟總崩潰的境地……

戰事何日可了，（註）現在沒有一人能知道。只有對德、奧同盟抗戰的各國人民一致爲勝利而努

（註）原著者勒佛大（Prince Lvov）爲全俄省參事會協會會長，原文載在一九一六年十月份的該會公報。

力，纔能保障最後的和平。所以如何調節全體軍民的生活必需品的供給，成為日益重要的問題，尤以糧食問題為最。我們每天可以看到糧食及其他生活必需品的供給脫節的例子——物價飛漲上去，時常有了錢買不到東西。唯一的原因是在沒有適當的組織，而且沒有明確地知道我們有些什麼，需要些什麼……（此地被檢查員删去了十行。）

在目前，許多統計資料已收集起來，由此我們可以得知若干情況；在這方面我們還該繼續不斷地努力。可是最重要的，我們必須調節所有的供給機關，設一負責的全權機關以統制之。一切與供給問題有關的組織皆當遵守同一原則，同時應取得各地公共團體最廣大的合作，因為他們比較熟悉當地人民經濟上實際的需要。

最後，社會人士當知這一切問題皆含有民族的意義，與國家的利害有關，故超出於階級的利害及階級的偏見以上。當討論規定小麥的價格之際，這兩種因素都發揮相當的作用：有的說，俄國的『地主』應與資本家有同樣的權利，應該享受戰時的特別利潤。有的則主張須顧到農民的利益。其實問題很簡單，不過是如何維持我們國富的基本來源——農業者的勞力。——農業者不但吃麪包，而且也賣麥，供大家吃用。我們不該祇知空談，應該直視當前的情形，以冀有所貢獻。同時我們該在民衆間發展強烈情感與紀律——愛國責任的表現。

俄國舊政府（註）似乎故意竭其全力去破壞人民化了多年工夫纔建立的工商機構。結果，全國經濟生活的正常途徑被阻塞了；同時，由於實施了一種古怪的統制制度，爲各式各樣的舞弊與投機開闢了一片廣大的園地。我們當坦白地承認，這些舞弊與投機產生一種壓迫平民的制度，引起人們對於工商界的代表人物的斥責、不信任與敵意。

在現在的情形之下，工廠都因缺乏原料與燃料不得不減少生產，運輸機關非常敗壞，而對於前方的種種需要又不能不供應，以致多數生活必需品都極缺乏——在這樣的情形之下，除了政府統制私家的工商企業並由愛護民主主義的民衆共同合作以外，實在沒有旁的出路了。除了公平的分配以外，還該規定各種的物價。

還有一個與這問題有密切關係的問題，我個人也認爲非常重要。我所指的乃是限制一切工商業的利潤問題。無疑的，這個問題如有適當的解決辦法，就可以阻止物價的沒有理由的上漲而鎮定民衆的情感。限制利潤的法令在精神方面的效果是極重大的：不但能緩和民衆對於工商階級的惡感，而且又可以表示工商階級願爲公衆的利益而犧牲一切，使民衆不能再提出新的要求。

（註）譯自科羅瓦羅夭（A. I. Konovalov）於一九一七年四月十四日在莫斯科證券交易所的演說辭，見“The Birth of the Russian Democracy”第二六〇——二六四頁。Konovalov 爲俄國著名金融家，在「二月革命」後的臨時政府中曾任工商部長。

以上所述不過是一些主要的概念，基本的觀念：工商階級應把這些話當作出發點，以求得全國人民的信任，並保障自己在全國生活中應佔的重要地位。

因爲缺乏生產工具與各種生活必需品而發生的日益加甚的飢荒狀態，使局面愈來愈困難了；這種飢荒狀態以後將格外厲害，不僅由於缺乏種種必需品，而且也因爲紙幣發行過多，購買外匯，將資金運到外國的人，越過越多——將使盧布價格跌落更甚。

# 一　戰時糧食政策（註）

## 一　本問題的性質

調整全國經濟以適應戰爭需要這個大問題中，糧食問題佔重要一部分。糧食的消費、生產與分配之調節，對於後方民衆與前方士兵的利益與效率都有極大關係。美國目前必須生產的糧食數量，在滿足下列三重需求：本國的人民、我們的聯盟國（英、法、意等）的平民以及戰場上的軍士。糧食的分配要顧到無數彼此衝突的利害。糧食的消費也要減削許多個人的終身習慣，而代以適於戰時需要的其他習慣。糧食政策的性質，也要顧到戰爭的久暫。四年的戰爭使我們的各聯盟國發生了種種的困難，因而糧食問題就更其複雜。戰爭對於全國經濟的影響，便是在和約簽訂後也不會立即消滅的。因為這問題與整個的給養問題以及各種特殊的情形有密切的關係，談到糧食政策的必備條件，應該先研討別國

（註）原著者美國漢密登（W. R. Hamilton）教授。

的先例，以供參考。故以下諸頁將論及（一）德國的情形，以表明當前的糧食問題爲期之久暫；（二）我們的主要聯盟國——英、法——與歐洲各中立國的特殊糧食需要；（三）戰爭如何影響到糧食生產；（四）美國所擔負的特殊責任。說明了這種種以後，我們纔能在大體上討論危急時期應該採取的糧食政策。

## 二　德國的糧食狀況

有些方面，德國的糧食狀況比歐洲其他交戰國較好；有些方面，狀況更壞。德國所佔的便宜，是在戰前四十年間一直抱着農業上自給自足的理想，而對於戰事最初數月間所表現的糧食組織上的重大缺陷，能夠立即加以注意。德國對於糧食問題的重視，可在一八八七年至一九一三年間的農業進步統計上見之。在這期間，人口自四千八百萬增加到六千六百萬，卽百分之三十八。但自一八八七年至一九一二年，植物類糧食的供給增加得還要快。裸麥的產額增加百分之九十七，小麥增加百分之五十四，馬鈴薯增加百分之七十二，食糖增加百分之二五一，其他食品增加百分之四四至一一四不等。在戰事初起時，德國所消費的穀類、馬鈴薯和糖，差不多全是本國生產的。關於肉類的情形，卻沒有這麼好：所消費的牛肉只有四分之一，豬肉只有十分之一，羊肉只有二十分之一，是本國生產的。在開戰以後，生產究竟增加了多少——或減少了多少，這是更可能的事——我們得不到直接的證據。但各種間接的證據卻

表示，雖然強迫俘虜們勞動，而且竭力使一切糧食的資源都用以生產有最高的營養價值的食品，但是情形卻愈趨愈壞，日益惡劣。可靠的證據似乎表示德國現在至多只有約百分之七十的植物類糧食及百分之四十的動物類食物，爲和平時期所認爲必要的。這種短少，表明德國的大多數人民生存於飢餓線下。

德國的最大希望，在所佔據的東方各地。但熟悉這些地方的經濟情形的人，大半都認爲今年這些地方是沒有多少用處的。至於明年（一九一九年）或以後能否供給大批的糧食，卻要看德國政府能否在這些地方組織成功。

一般而論，德國糧食問題的顯著特點有二。第一、由於德國的紀律，協約國要想用消耗政策來逼牠屈伏是十分困難，雖然這會強迫日益增多的德國人民陷於飢餓狀態，減少工作效率。如果戰事變成一種強迫的飢餓，德國人的忍耐力大概會超過西方的任何一國。德國的軍隊也許不能更前進，德國政府也許會陷於破產的境地，德國的軍紀也許破壞，德軍也許會戰敗，但是德國的經濟力，仍然還很大。只要死亡的人數超過新入伍的人數不很多，只要工業組織調度得能夠供給大量的戰士與軍需品，德國的政府還是可以繼續作戰的。第二個要點是，和平即使不久就實現，糧食問題在今後若干年間的德國依舊是一個嚴重的問題。生產額很低，生產組織破壞，從事農業耕作的人無論在數量或能力方面，都不及通常的標準遠甚，以致生產效率差得很遠。這兩個要點都指示我們，美國的糧食政策必須放大眼光看

到數月數年以後——也許應該看到和平實現後十年間的糧食生產及分配問題。

## 三　協約國及中立國的糧食問題

法國在多年前早已成爲小農最多的國家。農民佔全國人口的百分之四十五。法國所消費的穀類約有百分之八十六，肉類約有百分之八十五，是在本國生產的。

戰事一起，這種有利的情形就逆轉了。第一、因爲原來從事農業的人民很多，徵兵時所抽去的農民，比例大於任何交戰國，農業生產的減少，比例也因以更大。第二、一向來自智利供肥料用的硝酸鹽，輸入困難簡直無法獲得。第三、改進農業的資本無法籌得，耗損極速，本來用以製造農業機械的原料，都用以製造軍用品。第四、許多沃土由於軍事必要，不能耕種，而被德國佔據的田地，面積更廣。

法國當然竭力採用種種方法克服這些農業衰落的趨勢。壯丁當兵，於是老幼及婦女，從事耕作。又利用從前線回來的人、俘虜與華工的勞力。幾種作物的生產由政府給予津貼；並且實行嚴格的農業監督制度。雖然如此，糧食的供給還是在不斷地減少。最可靠的估計表示將近百分之四十的農業區域已不能耕種，而最重要的農產區域的生產力已減低了百分之二十至三十。要明白這種情況的眞相，我們可以這麼說：如果今日的法國要維持一九一三年的消費標準，就該輸入百分之六十的小麥，百分之四十八的裸麥，百分之三十五的雀麥，及百分之十五的大麥。這些主要物品的消費量的普遍減少，表示消

費的標準已降到怎樣的程度，而許多人民簡直已眞正的挨餓。但是最嚴重的卻是這件事：土地及其生產設備正在逐漸敗退下去，減少生產量的趨勢越過越顯著。和平實現時，法國將遭遇嚴重的糧食問題。

英國因有特殊的工業組織，問題與法國截然不同。在經濟上說起來，英倫三島不過是一個遍及全球的廣大的工業體系之中心。英國爲世界上的許多地方，擔任幾種經濟的職務，而世界上的其他地方則爲英國人民的幸福甚至生活，擔任許多不可或缺的職務。英國的糧食只有很小的一部分是本國生產的。全國人民的給養，依賴外國的生產，與將糧食運輸至英倫各埠的航運。

現在英國的糧食問題，癥結並不在生產而是在運輸問題上。運輸糧食的船舶已因下列三個原因而大大地減少了。第一是，許多船舶供了軍用——究竟有多少，只有知道軍事祕密的人纔知道。第二是，被水雷及潛艇所毀壞的許多船舶，這是讀報的人大家知道的。第三是，爲了要避免潛艇的攻擊，不得不繞道而行，因此在本來可以走兩三趟的時日中，現在卻只能走一趟。英政府禁止非必要物品的輸入，以謀補救。不過這些非必要品的噸位都爲大量的軍用品所佔去了，因而仍舊沒有充分的船舶去把各地的糧食運到英國來。新建的船舶，就本文寫作時（一九一八年四月）而論，就是把英、美兩國的造船事業合在一起，也還不足以抵補潛水艇所造成的損失。因爲船舶是那樣的缺乏，所以唯一的救濟辦法是停止到遠方去運載糧食，而把運輸工具集中在英國與比較接近的各地間的航線上。

這樣的集中雖解決了運輸問題，卻又引起了生產問題。這使南美諸國、澳洲及印度的糧食來源不

像以前那樣的可資利用了，同時加重了加拿大及美國的負擔。如果我們一想到，戰事已把英國與若干重要糧食供給地完全割斷了，就可知道這負擔是多麼沉重。在戰事告終以前，很少希望能獲得充分的船舶來重走這些舊日的航路，以取給於那些舊日的糧食供給地。反之，我們很可以說，即使在和平實現以後的若干年間，英國還是不得不仰給於較近的糧食供給地——加拿大和美國。

英、法兩國的糧食問題固如此嚴重，其他各交戰國、以及中立的隣邦、甚至離戰場很遠的沒有參戰的各國，情形也是一樣，不過程度稍有不同吧了。世界上最大的生產糧食區域是在北溫帶，其中大部分居民現在都在參加戰爭。南溫帶僅居於次要的地位。寒帶上所生產的只够維持本區居民的生活；熱帶上所生產的主要糧食，就是供給自己的需要還不够。正與英國一樣，有些國家雖處於最大的生產糧食區域中，現在卻不能自給自足。意大利與西班牙，國內雖生產不少糧食，但還要從國外輸入大量穀物；荷蘭、丹麥、挪威、瑞典及瑞士，都仰給國外的輸入。

這場大戰有一特點：由於人力、原料及土地的移作別用而引起的生活必需品的騰貴，不但影響各交戰國家，而且也影響到各中立國。各種主要商品的價格，在全球各國是相當的一致的。一國因戰事而缺乏供給，就使價格上漲，較高的價格就把價格較低的各國的貨物吸引過來。這種移動繼續進行，直到輸出國的價格上漲，直到運銷國外無利可圖纔止。因此，努力保持和平的各國也不能不分受交戰國家的米珠薪桂之苦。除英、法外，各交戰國，以及各中立國的狀況，表示各國都有糧食問題——這種問題大

概在休戰後也還是很嚴重的。

## 四　戰爭與糧食的關係

關於糧食生產的減少，以及隨戰爭而發生的糧食問題的抽象原理，現在似乎用不着細說。看了上述的英、法兩國的情形，就可以明白造成這問題的許多原因。還有些別的原因也是熟悉近代戰爭的性質的人都知道的。玆略述如下。

在戰時減少糧食生產的原因，可以分爲兩大類，第一類是直接影響農業的。在這一類中，第一個最明顯的原因是農業勞動者人數的減少及其效率的降低。許多從事農業的人徵調入伍，而且他們都是效率最高的壯年人。代替他們的老年人、婦女及兒童，無論在體力方面或農事技能方面，都是不能與他們相提並論的。除了這班人以外，還有許多壯年農民被優厚的工資吸引到軍需工業中去了。

在這一類中，第二個直接減少糧食生產的原因，是日漸難以獲得耕作所必需的種種物料。肥料如果是從國外輸入的，戰爭發生後，會很難或竟不能獲得。如果是本國自己生產的，運輸也非常艱難，因爲鐵路等交通機關，大都用以運送軍隊與軍需品。農業機械與土地也不能永久耗損下去；非正式農民的經營免不得有疏忽誤用等流弊，這就加速了敗壞的速度。補充的新機械即使能買到，也一定非常昂貴，因爲原料是可以用以製造軍需品的。而且，因爲原料的來源有限，有時根本不能用以製造農用工具，而

由國外輸入的工具則被運輸部放在「優先進口品目錄」的末尾上。農民又往往沒有現款來購買機械，而在戰時要借貸資本也很困難，因爲所有的遊資差不多都被政府所發行的大量公債吸收去了。

第三，初開戰時的高價也引起不少的損失。許多農民貪圖近利，竟賣去了他們尋常留作種子用的穀類，以爲第二年春天可以賤價買回來的。更重要的是牲畜的缺乏，牛羊等的繁殖是很慢的，因而這種缺乏也許要延續好多年。在目前，不但歐洲的多數國家，就是美國及加拿大，供繁殖用的牲畜的數量也幾乎已降到危險的程度。

減少糧食生產的第二類原因，是整個經濟系統所受的影響。這些原因增加了一切企業的冒險與不安定的成分。物價的漲落不定，政府工業政策的突然變更，不能預先斷定物價統制的實際效果，無法知道戰爭爲期之久暫及其後果，以及其他種種大小不等的原因。普遍的紊亂現象，乃是工業組織要適應新的環境時所不可避免的。在調整人力、物力、方法、習慣等以適應新的目的時所引起的損失，凡是認眞思考過工業與戰爭的關係的人都很明白的。這些問題範圍太大，性質也太複雜，我們不能在此加以詳細的探討。

## 五　美國所負的責任

由上所述，可知在戰爭終止以前，我們將有一個極嚴重的糧食問題：糧食將非常缺乏。一切都表示

在最近的將來，這問題的嚴重性決不會減輕，反而只會加甚。一切都表明供給『協約國』糧食的責任，將由美國首當其衝。這責任是多麼重大，以及我們有怎樣的資源來應付這問題。茲略加討論。

現在參加作戰的各『協約國』以及多數並不與我們對敵的中立國，都非常急迫地需要接濟。英國、法國、意大利、比利時、葡萄牙、西班牙、瑞士、丹麥、荷蘭、瑞典及挪威，糧食都非常缺乏。這些交戰國與中立國的大部分人民，都得不到充分的食物以維持生產的效率，其中有不少人都在衰弱下去而極易得病。西歐各國都陷於半飢饉的狀態，這是要美國去救濟的。

我們應該知道，現在的美國要生產大量的剩餘糧食，供給外國，並不像三十年前那樣方便。三十年來，美國的工業制度有了極大的發展，都市人口日益增多，吃盡了農場上所生產的大部分剩餘糧食。這可以用下列的統計數字來表明：在一八九〇年至一九一〇年這二十年間，都市人口由二二、七二〇、二二三增加到四二、六二五、三八三人，卽增加了百分之八十強；在同一時期，農村人口由四〇、二二七、四九一增加到四九、三四八、八八三人，卽百分之二十五弱。如果一九一〇年以後的增加率與此相同，則現在的都市人口適佔全人口之半。但所謂『農村人口』是包括住在不滿二千五百人的市鎮中的全體居民的，故就糧食的生產而言，現在至少有一半美國人所消費的糧食，只有極少的一部分是自己生產的。這種變化的意義，可在下列的各種主要糧食的生產量、輸出額及消費額的比較上看出來；所舉的數字是一八九五年以前五年間的平均數與一九一四年以前五年間的平均數。在前一時期

中，小麥的每年平均產額爲四七六、六七八、〇〇〇英斛（bushels），在後一時期爲六九七、四五九、〇〇〇英斛，即增加百分之四十六。在這兩個時期間，本國的消費額由三一〇、一〇七、〇〇〇英斛增加到五八八、四九二、〇〇〇英斛，即增加了約百分之九十，而輸出額由一六六、五七一、〇〇〇英斛減少到一〇四、九四五、〇〇〇英斛，即減少了百分之三十七。前一時期的玉蜀黍平均產額爲一、六〇二、一七一、〇〇〇英斛，後一時期爲二、七五二、三七二、〇〇〇英斛，即增加百分之七十二。消費額由一、五五二、〇〇三、〇〇〇增加到二、七九〇、九六二、〇〇〇英斛，即增加了百分之七十九，而輸出額由五〇、一六八、〇〇〇減到了四一、五〇九、〇〇〇英斛，即減少了百分之十七。關於糖、牛肉、豬肉及其他主要食品的數字，比較起來所得到的結果也大致與這相似。總之，各工業中心的發達，使美國的都市人口日益增加，這些人所消費的糧食也與日俱增。

我們所最關切的，當然是目前的生產量與目前的消費額。就主要的糧食而言，美國在一九一五年的小麥產額本已增至一、〇二五、八〇一、〇〇〇英斛，其中三三二、四六五、〇〇〇英斛，即百分之三十七，是輸往國外的；但在一九一六年，收穫量卻減爲六三九、〇〇〇、〇〇〇英斛，而一九一七年的收穫量，估計也只有六五六、〇〇〇、〇〇〇英斛。我們現在的消費額，如果與戰前一樣的浪費，平均每年需要五七五、〇〇〇、〇〇〇英斛，祇就剩餘八〇、〇〇〇、〇〇〇英斛的小麥可以輸出。一九一七年的玉蜀黍產額，估計爲三、二四八、〇〇〇、〇〇〇英斛，較歐戰爆發前五年間的平均年產

額增加四九五、六二八、〇〇〇英斛，即百分之十八。我們的大麥產額，爲二〇四、〇〇〇、〇〇〇英斛，祼麥產額爲五六、〇〇〇、〇〇〇英斛，數量相當的少，不能剩餘多少。燕麥的收穫量，去年也特別多，總計爲一、五三三、〇〇〇、〇〇〇英斛。由此可見，增加得最多的是玉蜀黍與燕麥，但這兩種穀物都不是歐、美人日常所吃的糧食（大半是餵飼牲畜的。）

有人估計本年（一九一八年）冬季的小麥收穫將有一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇英斛左右。這數目雖然大，但並不能就此解決當前的糧食問題。這收穫量即使能實現，也不過稍爲彌補一些去年的不足，並不能使我們就此高枕無憂。

在戰爭初期的若干月內，美國的肉類產額——說得更確實，應該說是肉類的貿易額——增加很多。出口的肉類（豬肉除外）自戰前三年間的平均數四九三、八四八、〇〇〇磅，增加到一、三三九、一九三、〇〇〇磅（這是一九一六年六月三十日以前一年間的數目，）即增加了約百分之一百九十。但是我們應該記住，在戰前，西歐所消費的肉類只有極小的一部分得自美國，而且肉類出口的數目，如與美國每年的小麥輸出額或國內的肉類消費額比較起來，就要算很小了。然而美國各處現在都已感到了牲畜的缺乏；供繁殖用的牲畜已極不够用，所以在最近的將來要這樣的大量屠宰是不可能的了。以上這些數字，都表示糧食生產問題與消費節約問題的性質及其範圍之大。

而且我們對這問題的考量，不應限於目前爲止。戰事如果延長很久，我們設計時就該注意到這一

層。即使戰事停止，所及於糧食生產上的影響卻不會立刻消滅的，因而糧食問題在未來的若干年間也不會消滅。

## 六　糧食政策的要點

分析了造成糧食問題的原因，應該用以解決這問題的原則就很明白了。前面的話可以表示，在未來的若干年間，美國必須在本國的平民所需要的以外，生產出或節省下大量的剩餘糧食來。要達到這目的，就不能不把糧食及其資源由尋常的和平時期的用途移轉到這剩餘額上來，以供美國的軍隊及各協約國之用。與其他一切關於給養的大問題一樣，糧食問題的眞正解決法，只能於週密地規定的轉移政策中求得之。這就是，應把各種有限的經濟資源轉移到若干特定的目的上來。茲擇要說明於下。

關於糧食問題第一個最明顯的義務，應由消費者負責。在過去一年間，（註）我們大家都已知道，如果我們能戒除了對於小麥、肉類及食糖等物品的過度消費及浪費，我們就可以對軍事上的勝利有了貢獻，因爲這些節省下來的糧食可以直接供我們的軍士與「協約國」的人民享用。但是有些人還不很明白，我們在食物方面認爲必要的支出，有許多是出於社會的因襲，而並不是由於肉體上或體力上或智力上的需要。在戰前，食物的消費，無論在數量上或其浪費的烹煮法上，有不少部分都是受了

（註）美國是在一九一七年四月六日參戰的，本文的寫作時間是一九一八年夏季。

「社會習慣」的影響。如果在選擇食品時，能以食物的營養價值爲標準，而不管照例的菜單上或社交上的地位，那末就可以節省不少了。最近，我們用比較沒有重要用途的食品來代替主要的食品，省下來供軍用。就應急而論，這辦法可說是極好的，如果那些替代品能產生同等的營養價值。但如果當作一種長期政策的一部分，這就値得討論了，因爲我們不是可以利用這些替代品中的資源，來製造更合於美國的烹調技術的傳統標準的物品嗎？諸如此類的辦法，本身雖然是很正當很適切的，但都不足以解決糧食問題。許多辦法都着眼於目前的應急，不知道這問題將在未來的若干年間始終成爲西方各國的一個嚴重問題。須知糧食問題並不限於消費方面。不能祇用現存的糧食來解決這個問題。這樣近視的辦法，至多只能產生數量極少的餘糧來使協約國的人民免於餓死。這點餘糧不足以維持他們的康健，或工作的效率，就是下一代人的精力也將大受影響。

對於糧食問題，第二種責任應由生產者負擔。農人應該竭力使有限的資源都用以生產含有最大的營養價值的食物。因爲現在急需着大批的主要糧食，所以農人不應該把他的時間、他的人力、他的肥料、他的投資以及他的土壤，浪費在生產時新的蔬菜或肉類上，這些食品是供少數人開胃用的。在目前的情形之下，如不嚴格的統制農產品的價格，將有兩重流弊：(一)使許多人去從事生產可以獲得優厚代價的物品，以致主要糧食的產額不足應付需要；(二)容許農民生產奢侈物品來迎合有錢人的妄念。所以我們必須規定相當高的價格來誘致農民們生產主要的糧食，但這種價格規定時必須十分審愼，

纔能通行無阻。要協助實現這計畫，消費者應該不再出高價去購買不必要的食品，使生產者不致受引誘而妄用他的資源。

但真正要解決這個問題，卻必須政府採取一種積極的政策。國家應該用絕對禁止或不准使用各種重要原料等辦法，使用以生產非主要食品的資源轉移到主要物品的生產上來。但是這樣還不够。要完全解決這個問題，必須有比這樣的轉移所產生的更多的供給。政府必須盡力設法，用機械去代替被徵調入伍的人工，必須把用在非主要的工業上的資本轉移到主要的農業上去。對於缺乏從事生產的人工的地方，政府應供給以適當的人工。在土壤方面，美國並不缺少什麼；國家所該注意的，是那些輔助的資料應有源源不絕的供給，以達到增加糧食產額的目的，卽犧牲非主要的工業亦在所不惜。

糧食問題所引起的第三種責任，是國家應該監督糧食的正當分配。應該找出一種原則來，以解決我們的聯盟國的平民、我們的軍隊與本國的平民的要求。除此以外，在各集團的各個人間的分配問題也是很困難的。規定全國糧食政策的人所須負責解決的，只有本國平民間的分配問題。這些分配問題的解決辦法是非常複雜的，本文爲篇幅所限，不能加以詳述。一言以蔽之，經濟上的學說與實踐都證明：解決這些問題的辦法可在當局的統制（連規定物價在內）中求得之。但是無論什麼統制的辦法，若要成功，在規定時就不能忽視物價制度的本質以及各種物價對於經濟行爲的關係。

## 二 糧食的分配

不患寡而患不均，這個簡單而正確的分配原則在戰爭時期，格外明顯的得到證明。在平時，富裕的國家，生產力大，存貨充足，便是分配失當也無大患。但是國家作戰時，一切生產力量，集中於軍火的製造，人民必需物品，常感缺乏，如不平均分配，必有許多人凍餓而死，影響到戰事的進行，就不能不設法補救了。

眞正的分配制度，實有兩方面：一是積極的，如何增加生產，購進糧食；二是消極的，如何消滅投機，防止不均，減少耗費，取締奸商。物品的生產供給，運輸及分配，均應受嚴格的統制。

歐戰時期所實行的糧食管制制度，可以分爲德國制及英國制，其他各國，不與德國相同，便與英國相似。德國於開戰以後，立刻實行糧食的統制。一九一四年九月，柏蘭登堡（Brandenbourg）的軍事當局，就將一切穀類，完全統制，一九一四年之底，德國各重要城市，都已實行麪包券。一九一五年初，德國全國麪包用穀類，均由政府管制。德國制是以區公所爲分配機關，一切消費，均由區公所（Kommunal-

verband）負責分配，而供給則由政府主持，是全國性的。

以麪包爲例。每一消費者，均有一可以分成若干小條的麪包劵，每條註明日期及數目。消費者的分量，由區公所規定，向商店或政府機關領取時，則將註明日期及數目的分條扯去。所以註明日期及數目：一則避免舞弊，二則容易管理供給。旅行者另有特種劵，可以隨時領得糧食。每人分量，稍有分別。體力勞動者，較多於『男子，』婦女及小孩，則爲數較少。區公所或從當地得到糧食，或得自『縣』（Kreis）政府，由此向上，中央政府可以統制全國糧食。區公所所得供給的多寡，一面根據該區人數的多寡，一面也看全國存糧的總數。負責統制全國食糧的，是一公司，人員一部分是商界代表，一部分由政府任命。資本也是一部分由私人認定，一部分由政府供給。每一公司的業務範圍，均有規定，其上則有帝國糧食管理局，統制一切。

這種制度，非常嚴密，辦理人員又極適當，最初成績甚佳。但是後來發生一嚴重問題，幾使制度無法施行。歐戰時期，德國被協約國封鎖，外國糧食，無法輸入，一切食物的供給，差不多完全依賴本國生產者。農民爲自身利益，大都隱藏一部分食物，政府雖然對於這些『自己供給者』（Selbstersorger），特別優待，准許他們所得的分量，較多於一般國民，但是仍無法消滅食物的『私下買賣』（Schleich-handel）。食物越缺乏，各人的分量越減少，隱藏之風因以大熾，而『私人買賣』越過越多。一切嚴密的規則，完善的辦法，均失去效力。到了一九一七年夏季，甚至官廳都不得不私下購買食物，於是德國的食物分配制

度，開始崩潰了。

英國的情形，完全不同。雖然德國潛艇政策，使英國航運稍受影響，但英國海軍，素來無敵，所需食糧，仍能源源而來。英國政府，祇要統制食物的入口，就可以大收效果，所以問題比較簡單。英國制度，是漸近的，不易失敗，先統制食糖，後統制茶葉、火腿等。而且德國最早實行統制食物，一切經驗，可供英國參考。有這種種原因，英國制度的成效，乃大於德國。

一九一四年八月，英國成立皇家食糖供給委員會 (Royal Commission of Sugar Supply)，一九一六年年終，食糖供給，感到缺乏，於是規定，每一商人，無論是批發商或零售商，均依一九一五年的規定量，減半發給。至於如何分配給消費者，由商人們自行決定。這種辦法，一半是強制，一半仍是自由。一九一七年六月，內閣纔決定定量分配的辦法，全國人民，按戶向指定零售商登記，每人應得分量，由政府經由零售商分配。全國成立食物統制委員會 (Food Control Committee) 一千八百處，另設十五區食物督察員 (Divisional Food Commissioners) 負責監察。一切經費，均由政府撥付。食物統制委員會委員由地方政府指派，各區食物督察員則由戰時食糧部 (War Time Ministry of Food) 任命。最高負責者，爲食糧監督 (Food Controller)。

除食糖外，其他食物如火腿、人造奶油、奶酪以及茶葉等，相繼感到缺乏。全國統一的統制制度，尙未成立，乃由各地當局，分別設法。柏明罕糧食統制委員會首先根據食糧部賦予的權力，開始徵發食物，分

配給零售商，一切消費者，均應登記。

一九一八年之初，倫敦的食物恐慌，極爲嚴重。每到星期六，食物商店前面的長列，（Queues）常達五十萬人之多。一九一八年二月二十五日，倫敦及其四郊乃開始肉類及油類的定量分配。倫敦及其四郊人口一千萬，每人領取兩種劵，一種是肉劵，一種是油劵。肉劵是有分條的，每用一次，扯去一條，油劵則有註明數號的空白，由零售商劃去。定量分配實行後，倫敦市上的長列，不久就消滅了。一九一八年七月十七日，全國人民，每人領取一簿，內有若干分條，以分配肉類、油類、糖及鹹肉。戰爭終止，食物缺乏，依然如故，直到一九二〇年十一月，食糖統制方正式取消，離休戰已兩年了。

便是食物豐富的美國，也曾實行食糖及小麥的統制。這卻不是因爲本國的缺乏，而是爲了節省出來，供給歐洲各協約國。一九一八年七月，對於零售商應得的食糖，就依消費者人數的多寡爲根據。一九一八年，對於小麥的售賣，有嚴格的限制。

任何時期人生不可缺少的食物，如有不足，都多少要實行平均的分配。在我們中國，飢荒時期，『吃大戶』成爲不可避免的現象。法國於十九世紀之末，曾有一重要運動，名爲免費麪包（Pain Gratuit），全國人民的主要食物，由公家供給。平時所不能實行的良策，在戰爭時期，不能不變更形式，普遍採用了。

# 三 戰時的飢荒

## 一 柏林缺乏魚類（註）

正與許多別的糧食一樣，魚類也絕跡於戰時的柏林市上了。需要很急迫，尤其是在冬季，因為肉類的口糧一直很少，而歷年的經驗已證明京城中所分配的他種糧食也不會很豐富，所以一般人都希望有較多的魚類來彌補。帝國魚類供給委員會對柏林日報代表說明如下：

在一二星期前，還有比較多的海產魚運抵柏林。但現在，猛烈的風暴籠罩着北海與波羅的海，使捕魚非常困難或竟完全停止。以後有沒有海產魚運來，現在是很難說的。國內的魚產，因冬季非常寒冷，自一月至三月總是不多的，到了春季就可以增加不少。所捕獲的魚類立即都買來分配給人民，但因為需求極大，總是不够支配的。目前政府正在竭力設法增加漁業的產量，以便儘量貯藏起來，準備過冬，但人

（註）本節譯自一九一七年九月一一日的柏林日報夕刊。

民對此也不能存過大的奢望。

## 二　柏林統制蛋類（註）

蛋類供給組織已完全失敗了。工作時常停頓，有幾區絕對沒有得到蛋，而有幾區卻太多。這當然由於組織不良所致。若干時以前，柏林成立一個特殊團體——糧食協會——來收集並分配蛋類。但從最初起，這團體就遭遇莫大的困難，使社會大受損失。最高當局不甚理解蛋類供給組織的功用，故雖作種種商業上的努力，終不能獲得成效。一切改善現狀的切實提議都置之不理。

## 三　糧食郊遊

最近春夏二季中，糧食當局曾接到無數訴狀，訴說都市中人日益增多地到鄉間去非法攫取食物。各報都在紛紛議論這種『糧食郊遊，』有的對那些比較窮苦的郊遊者表示同情，認爲是應該與那些富裕的、十足自私的屯積者分別看待的。

在柏林與勃蘭騰堡(Brandenburg)省內，這種有害的舉動已使當地的司令官發佈一道命令，其中說道：『我們不能容許任何人這樣去佔別的同胞的便宜。現在到鄉間去的人，不但去購買糧食，而且

（註）譯自一九一七年八月二九日的柏林日報。

這要偸盜或強取糧食；他們竟厚皮老臉自己去收割田地上與園圃中尙未成熟的農作物。這對於農民們以及我們以後的給養顯然是大有損害的。偸盜田園，損壞作物，在戰時是一種大罪，我們必須用最嚴厲的辦法加以禁止。」

司令官竟命令地方當局實施防止的辦法，於必要時得由軍隊協助。

## 四　德國的「集體供食」

至少在戰時，「集體供食」制度似乎已在德國普遍實行了。在有一萬以上居民的五百六十三個市區中（總人口爲二千六百七十萬人）只有五十六個市區（共有居民八十五萬七千人）沒有集體供食的設備。據報告，四百七十二個市區，人口共有二千四百三十餘萬，已成立二千二百零七所這樣的機關，其中的一〇七六所是普通的戰時食堂，一一六所是中等階級食堂，五二八所是工廠食堂，其餘的四八七所則種類不一。雖然多數的市區只供給一頓午餐，但多數的食堂至少僱傭着兩班廚子。這二千二百零七所食堂在一九一七年二月間每天平均煮出二、五二八、四〇一公升的食物，換言之，就是那二千四百三十餘萬居民平均每百人每天可得一〇・四公升的食物。每天的最高產額還可以增加到四、二〇八、七四一公升，卽每百人共有一七・八公升。

「集體供食」的流行，可以表示德國糧食供給的實在情形。中等階級的人士前往戰時食堂就食

的日益增多。柏林的中等階級及官吏食堂與簡單食堂的數目，現在差不多已滿了一百，每天供給三萬五千份食物及一萬四千份湯，還有八千份肉骨湯分配給重工人與兒童們。這些湯是相當的多，還可以添一份，價錢則極便宜。

## 五 糧食劵制度（註）

分發「糧食劵」的方法約有三種。在柏林及其他若干城市中，所有的人民差不多全是住在分租的住宅(Flat)裏的，就由各段住宅的管門人去向當局領來，分發給各戶人家。在明尼希(Munich)及少數城市中，由學校兒童及其他志願者挨戶分發。但比較普遍採用的方法，卻是要各家在規定的日子到就近的一個局裏去領取糧食劵（所以要規定日期，為的是避免不必要的擁擠）此法的優點是在可以當場研究領劵者的申訴而予以解決。萊比錫(Leipzig)最後一次由志願者分發糧食劵給十五萬五千戶人家時，差不多引起了十萬戶的申訴。每戶人家去領取糧食劵的人，必須呈驗各人的警署登記證，有時還要呈驗特別的糧食劵登記證，而且往往還要把他們的出生證明書帶去。發劵的局裏備有記明各戶人口變動的登記片，一切的人口變動都應立卽去報告。如用前兩種分發糧食劵的方法，收劵者應出一收據。糧食劵又須時常更換（為期自三個月至半個月不等）各期的形式不同，以防偽造。每

（註）節譯一九一七年一一月二八日的倫敦國民糧食雜誌(National Food Journal)。

券的有效期間只有一星期或二星期，以防屯積及預購。

最初的最簡單的德國糧食券，形式是一種附有若干聯票的卡片，印刷得使人頗難仿造。現在此種糧食券大抵必須由持券人在上面簽名，絕對不能轉讓給別人。有些地方所用的糧食券取小册子的形式，其中有若干聯票，每票可購一種食品。這樣的小册子有時代表一家人的口糧。但就全體而論，當推每券代表每一人所能購買的每種食品的卡片，結果最爲滿意；同時並分發附有空白聯票的糧食券或小册子，以便用以購買地方當局偶然能够供給的各種例外食品，例如乾菜與澱粉質的食品（馬鈴薯等）不是經常發賣的，但有時卻可以憑着特種的聯票而購得。

直到一九一五年末，上述的比較簡單的糧食券制度在德國實行得還順利；但要達到這目的，各另售鋪中必須備有充分豐富的存貨，使持券人一定能在住宅附近的店鋪裏得到滿足。自一九一六年起，各種糧食都非常缺乏，因而使這種制度不得不格外複雜起來；在目前，大抵只有麵包、麵粉及食糖還採用那種簡單的辦法。至於肉類、牛奶、脂肪、馬鈴薯及其他食物，尤其是僅僅偶然出售的那些食物，購買者必須在一家店鋪裏正式登記，而且往往須在一二星期前預定。各店所得到的供給，一概以所登記的顧客或預定的數量爲準。每一顧客都有一號碼，店鋪裏在其窗前宣佈那些號碼可以在什麽時候前去購買，以避免不必要的等候。凡是能够提出僱主的或其他證明書的人，每天可以在特定的時候去購買。這些精細的規定使各店鋪可以不必多備貨物，但卻要分發特別的登記證，使遷移的問題複雜了好幾倍，

並予公衆以極大的不便。

最後，有一點可以提出來作爲參考。德國的糧食劵制度乃是糧食恐慌的結果，並不是恐慌的原因。這種制度足以稍微阻礙生產，阻礙商業，在某種程度內減少了糧食的供給，但是卻也把消費量減到遠非自動的節約所能達到的最低限度，而使德國在大戰時不致早日失敗。

## 六　波希米亞的糧食情况（註一）

由於組織不良，波希米亞的糧食狀況極端惡劣。茲在官家報告中摘錄數段（註二）以見一斑：

1. 馬鈴薯無法得到。
2. 去年一年間每戶人家所分配到的奶油，每月僅一二〇公分（四·二英兩。）
3. 牛奶的供給在質與量兩方面都越過越壞。在一九一七年一月三十一日，每人僅能得到一公升的百分之六（〇·〇六夸脫。）
4. 由於維也納食糖總局的辦理不善與運輸上的困難，食糖的供給也令人不能滿意。
5. 肉類——本來允許供給的九百頭菜牛，已減爲五六五頭。

（註一）Bohemia——捷克的一省，戰前屬奥。

（註二）見一九一七年九月一一日的普拉格日報（普拉格現爲捷克首都。）

6.煤——在戰前，普拉格全市每日用煤三二〇車，現在每日只能得到一〇〇車。

7.因此，多數人民都在挨餓，兒童們無論在肉體上或精神上都在受苦。兒童做乞丐的數目已增至數千。一般人民的死亡率日益增高。痢疾以驚人的速率在普拉格全市蔓延着。

## 七 「囊袋」貿易（註）

據官方報告，許多人都在糧食局規定的口糧以外，以非法手段取得國家所統制的食物（尤其是麪粉、豆類、馬鈴薯、雞蛋、奶油、牛奶、脂肪、糖及咖啡，）使社會大受損害，而且越過越厲害，使當局不能不下令檢查旅客及步行者的行李（皮箱、籃子、提包及手提袋。）此種檢查在維也納附近各車站由警察執行，在邊境各稅關由稅警執行，在鄉間則由憲兵執行。所帶違反禁令的食物，將一律沒收而交與各醫院、合作食堂以及類似的公益機關。偷運食物的人，除沒收所帶物品外，還要受罰金或監禁的處分。

奧國政府本來已有了不少的法令，最近又公佈了一道「手提袋」法令，使維也納全體人民莫不痛心疾首，或竟完全絕望。凡是到首都去的旅客所帶的提包，不論大小，都要檢查——不僅在維也納，而且隨時在途中——小量的食物，例如十枚雞蛋或一瓶牛奶，都要沒收。可是在波希米亞，許多小麪粉廠

（註）本節第一段譯自一九一七年一〇月七日維也納的勞工時報晨刊；第二段譯自一九一七年一〇月一七日的維也納時報晨刊。

主不顧國家的統制出售大量的麪粉，不用購買糧食的憑證，而且售價超過最高的限額；那邊竟沒有官吏加以干涉。此地，在維也納，有些窮苦的婦女，從鄉間的熟人處替她們的孩子弄到了少數食品，卻在車站上被奪去了，絕望地哀哭着走回家去。我曾在市政會議中請求政府，現在我再在此請求，不要實行這種瑣碎的惱人的方法，這只能擾亂人心並使人民痛心疾首。

## 八　土耳其人的飢餓（註一）

我們離開了君士坦丁堡，（註二）因爲我們絕對不能再在那裏生活下去了。你們知道在維也納與布達佩斯（註三）是多麼難以得到某幾種必需品，但我們從土耳其到了奧國，卻立刻感到了寬慰。奧國缺乏許多東西，但土耳其什麼都缺乏。大家說維也納人將要餓死，這還是一種形容，但在君士坦丁堡，這卻是千眞萬確的。

糧食券制度產生了最可憐憫的結果。戶口沒有調查清楚，怎麼能規定人民的口糧呢？一個土耳其官吏，怎能把他的簿籍整理得井井有條而不受賄賂呢？而且，政府的倉庫中大半時候是空空如也，雖然

（註一）譯自新近到瑞士的一個「中立者」的投函，見一九一七年七月二五日的雅典雅典郵報(Messenger d'Athènes)。

（註二）Constantinople——戰前的土耳其首都。

（註三）Budapest——匈牙利首都。

投機家正在屯積糧食，私運到德國去。「欺詐」已變成土耳其文中的最重要的一詞。

有幾個月之久，君士坦丁堡的麪包都帶煤油的氣味。但對於快要餓死的人，什麼東西都是可以吃的。肉、即使是馬肉與山羊肉，也是富人獨享的奢侈品。至於博斯普羅斯海峽中的漁場，在好久以前已經無人捕魚，因爲旣有觸水雷的危險，而且所有的大小船隻都已全部被政府徵發。對於眞正的土耳其人，咖啡是與麪包及肉一樣的必需品。但一公斤糖現在須售十四法郎（每磅一・二三美金，一公斤咖啡須售十五法郎（每磅一・三二美金）。去年七月裏，成千的婦女搶劫加拉塔(Galata)與比拉(Pera)兩市區的店鋪。因爲此事，土耳其政府乃徵發商人們的米、馬鈴薯和糖，將這些食品照戰前的價格出售，但只售給土耳其的婦女。這種豐富時期經過兩星期，那些土耳其婦女就平靜了一點；至於那些非回教徒呢，只好繼續束緊着肚子挨餓。

## 一 英國戰時的商業統制

當大戰爆發時，沒有一國是像英國那樣對於工商統制沒有準備的。然而在作戰期間，凡與人民及軍隊有重大關係的工商方面問題，卻沒有一國處理得比英國更好。政府在各方面發揮其佔有、統制、指導與調節的權能，以保障公衆的利益與軍隊的需要。

一九一四年八月一日：當大戰爆發的消息傳遍世界時，歐洲在商業方面立卽陷入了混亂的狀態。最初的震驚擾亂了一切的交易，澈底破壞了信用的機構；支票不能兌現，英格蘭銀行的神聖的五鎊票竟被人拒絕收受，好像是一張廢紙。只有黃金與物品纔值錢。各種商品正在被人屯積起來，物價漫無限制地飛漲上去。英國勢將發生饑荒。政府立刻設立一個「糧食統制委員會」以調整物價，防止壟斷。這只是一種應急的臨時辦法。在幾星期內，情形就安定下來了，只有一兩方面居於例外。

所發見的第一件事，不能用統制的方法加以補救的，乃是國內的食糖極缺乏。英國每年須輸入食糖三九、三八五、一九〇擔，（註）其中三分之二來自德國與匈牙利。戰事爆發時，恰巧是古巴等處

的來源已中止，而德國的輸入還沒有開始的青黃不接之際。國內存貨極少。當時的內政部部長兼糧食供給委員會主席麥堪那，奉了政府之命，立刻就積極設法。他召集所有的食糖進口商人與煉糖工廠廠主，從中選定兩人，命他們負責為英國政府採辦食糖。他們於是立刻向全球各處去買糖——粗糖與精煉過的糖都要。英國此時初次侵入爪哇的市場，同時又向意大利、美國、阿根廷、南美其他諸國、西班牙以及有糖出售的各國購買。第一批所買的糖共值美金八千六百四十餘萬元，乃是糖業有史以來最大的一筆買賣。不久，那些有糖出售的人知道了他們的顧客原來是英國政府，就開始漲價。於是採辦也就暫時停止；自此以後，英國的食糖供給並沒有再發生什麼困難。那些官家採辦人等市況比較安定時，與各處糖商訂立長期的合同。唯一的困難並不在缺乏食糖，而在缺乏船舶運到英國來。

採辦的計畫不過是一種預備手續。政府隨即設立一個委員會，統制整個糖業。英國政府乃是輸入食糖的唯一機關。以規定的價格售與煉糖工廠，並規定食糖的批發價與零售價。每一商人的獲利多少，均有嚴格限制，消費者因此得到空前未有的保障。在開戰時，英國的糖稅是每擔約徵美金四角五分。開戰後不久，增加到美金二元二角四分。如在平時，零售商人大概會將每磅糖價加價二分，以抵付所增的捐稅；但因政府購糖，十分合算，所以消費者在每磅食糖上，不過多付一分，而政府除稅收增加外，還可以獲利不少。現在（一九一六年）糖稅已增至每擔美金三元三角六分，但英國的糖價還是比任何交戰

（註）Hundred Weight 合一一二磅。

國以及多數中立國低廉。人民得到保障，國庫也獲利頗豐。本年度的預算表上，列着糖稅收入三千三百六十萬金元。現在英國政府並且照成本將食糖售與法國政府。

牛肉的供給問題也該同時解決。英國一向依靠國外輸入的凍肉或冷藏肉。戰事爆發後，政府就知道非由政府負責保護民衆與軍隊，將無法避免那些牛肉托辣斯的壟斷。當時的商務部部長爲任錫曼，該部是兼管商務航運事業的；他的第一步辦法，是扣留所有設置冷藏庫可以裝運肉類的輪船。輸入英國的冷藏肉，大部分來自阿根廷、烏拉圭、澳洲及新西蘭。一九一三年輸入的冷藏肉與凍肉，共有一五、三九七、五四四擔之多。政府既然佔有了那些船隻，兩方面就可以在平等的地位上開談判。那些牛肉公司有牛肉而無船隻運到英國來賣；政府有船隻而且需要那些牛肉，所以兩方面不久就講妥了。政府將此事交給一個由船主們組成的委員會，整個運輸問題立刻解決。爲了預防這些來源的冷藏肉或有不敷分配之虞，政府又與美國的一家肉類大公司訂立多種合同。此外又在南美洲租下幾個冰凍廠，供戰時之用。由美國輸入供軍隊用的大量肉類，大半是罐頭牛肉與其他罐頭肉類。英國政府做牛肉生意的目的，在以冷藏肉供給國內與海外的軍隊，政府所採購的食肉，成本平均爲每磅美金一角二分。英國政府並以各種冷藏肉供給法國的、意大利的、比利時的以及塞爾維亞的軍隊。在幾個月之前，英、法兩國軍隊所需的肉類每月在五萬噸以上；意大利的軍隊每月約需一萬噸。最近半年來，這些數目已隨着軍士人數的增加而增加了。政府既然在冷藏肉的輸入與統制上建立國家的獨佔權，所以不能不設法供

給國內一般平民的需要。商務部將剩餘的肉類照市價售與英國的公司，並給以少許佣金，但禁止轉售給投機者。

小麥問題也與食糖及牛肉一樣重要，雖然在這場合，壟斷世界市場的危險較少。政府購買小麥的辦法，與牛肉大略相似。管理這事務的，是一人數不多的委員會，主持者是一位公務員與一位穀類專家。委任一家最大的進口公司去從事採辦，其餘的公司則都暫停採辦；直到四個月以後，賣方纔知道這些穀物是英國政府購買的。不用說，國家對於這種買賣所付的佣金是極少的。英國這個機關也為意大利購買並運輸小麥、雀麥、芻草等。法國政府則委託赫貞灣公司代購人民需用的糧食。意大利政府也在加拿大採辦不少的小麥，都由該公司經手。

此外，政府購買並統制糧食的實例還有許多。例如魚：北海中的漁業大部分已被戰事——尤其是潛艇與水雷的危險——破壞了。政府組織一隊漁船，並在不久以前與挪威做成一筆大買賣，獲得該國這一年內捕獲的魚的全部。去年，挪威的魚類供給是賣給德國的。今年，在德國的代理人措手不及的時候，英國政府已購買了這一份供給，使德國喪失唯一的國外魚類的來源。

政府的統制辦法在別方面也很成功。例如煤：需要煤的有『協約國』的艦隊、軍需工廠以及水陸運輸機關。煤的生產與分配，縱然應該成為一種公用事業。政府已通過限制煤價法案，以戰前一年的價格為根據，規定煤礦主人應得的利潤，同時又規定全國批發商人與零售商人所應得的代價。結果是

——煤並不缺乏，價格也不過高。對於煤的調整是一樁極巨艱的事業，因爲從事採煤的人已有五十萬以上應募入伍，而英國政府的第一職責是使英國海軍與法、意兩國的海軍都有充足的供給。其次還有商船、運輸艦、軍需工廠等等。英國政府不僅供給本國的需要，而且也供給法國與意大利的需要。經過無數的困難以後，在英國及其聯盟國所能統制的商船的範圍以內，運輸問題總算解決了，但有不少運輸是由各中立國擔任的。除了運往協約國與英國屬地以外，煤的輸出完全禁止。全國各處普遍設立「生熟煤供給委員會」由隸屬於商務部的一中央機關監督。最近，除供給軍事上與政府的需要及法、意兩國的鐵路以外，英國商務部又在有船隻可供利用的時候，運煤供給法、意兩國的工商界，且規定其運費。

這些僅是英國政府在大戰時所經營商業事務的一部分。其中除食糖一項外，均由商務部主辦。

## 二　美國戰時的商業統制（註）

戰時商務委員會（War Trade Board）的事務，大別為三——關於出口統制、關於進口統制、關於資敵貿易的防止。

委員會第一個目的，在維持本國及協約國的健全經濟生活與供給作戰計畫上所需要的種種物品。其次是防止我們的商品直接或間接落於敵人之手，並防止美國境內的人民與敵人或敵人的聯盟者有商業上的往來。

為要防止各中立國人民的過度痛苦，並防止各該國墮入敵人的經濟掌握中，該會與各中立國訂結嚴密的商務協定，允許供給以糧食及其他生活必需品。

對於仍在與敵人通商的歐洲各中立國，該會認為此種商務協定尤關重要。對於此等中立國，在尚未獲得必要的報告以簽發執照之前，則發佈暫時禁止輸出的命令。

（註）譯自美國戰時商務委員會月報，一九一八年三月號。

該會與瑞士訂結的協定，允許時時供給瑞士人民以相當數量的穀物及其經濟生活上所需要的他種物品。同時，瑞士政府亦鄭重允許不將輸入的商品輸往我們的敵國，並允許在其他某幾方面限制與德、奧的貿易。

對於北歐各中立國的明細協定，現正在議訂中；在正式訂定以前，對於各該國的輸出則暫時禁止。這種政策的成效，可於下列的報告書中見之：

「這幾國輸往德、奧諸國的糧食數量，估計已比去年同期減少了百分之六十五至八十五；其他多種重要商品的輸出額也已減少。

「在一九一七年十一月間，我們加入了英國與挪威的臨時協定，結果有一百四十萬噸位的挪威船舶租給英、美兩國，供戰時之用。不久以後，又與荷蘭及瑞典分別訂結臨時的協定。對於荷蘭的協定，使我們得以使用久已不用的四十五萬噸位荷蘭船舶，爲期以九十天爲限。對於瑞典的協定，使我們得以使用迄今用在無益於我們的職務上的二十五萬噸左右船舶，爲期三月。

「這種特別的成功，絕不足以充分表明戰時商務委員會所獲得的成效。從我們的貿易上，以至相當範圍內的世界貿易上，消滅了敵人的利益，求得並保存本國與協約國所需要的商品，使一般的船舶用在最有益於我們的職務上——這種種成效究有多少價值，現在還言之過早，而且這種種成效也不是一舉即可獲得的。」

戰時商務委員會的『船用煤』執照，其作用乃在保證美國有限制的燃料供給，專供爲美國及協約國服務的船舶之用。

截至目前（一九一八年一月），商務委員會的『出口局』所處理的領取出口執照請願書，已有四十二萬五千餘件之多；最近接受的請願書，每日在四千件與五千件之間。該部的『進口局』成立較遲，其收到的領取進口執照請願書，截至本年一月一日止，已有五千二百七十九件，所簽發的執照計四千七百十九張，包含的商品共值二三七、八一〇、九四九美金之鉅。

爲了指導與外國人作買賣的商人，該部在去年十月間印行一份『資敵貿易表，』列舉駐在各中立國境內的敵人或通敵的個人與團體的名稱。該表並不是一成不變的；其中有許多公司已提出充分的證據，洗清通敵的嫌疑，因而商務委員會已删去了牠們的名字。

由上所述，可知戰時商務委員會所統制的事業範圍是如何的廣大了。

## 三　英國戰時的對外貿易

在歐戰開始時，英國為供給本國及各協約國的軍火及糧食，竭力向國外購買，尤其是向美國。大家知道，英國是一工業國，農業生產，不敷本國應用，每年都要向別國輸入大量食糧。而戰事發生後，軍火的需要，大到超過任何人的預算，更不能不向別國購進。英國又不能不替各協約國設法，獲得充分的食物與大量的軍火。因為最富足的英國，是世界最大的債權國，信用極高，不能不用自己的金融勢力，資助患難相共的各國。

在國際收支方面，英國素來是佔優勢的。歐戰前一年，一九一三年，英國輸入價值以美金計為三十二萬萬金元，輸出價值為二十五萬萬金元。在貿易方面，表面上雖然不利，但是英國在國外投資，為數極大，所收利息及紅利，已很夠補足這些損失，而且英國船隻所收的運費、銀行、保險等等事業所得的佣金，這些所謂無形的收入，估計當在十六萬萬金元以上。總計起來，英國的國際收支，反可獲利。盈餘估計，約達十萬萬金元。

但是開戰以後，情形就大變了。第一件，出口減少了，因爲本國生產，集中於軍用物品方面，可以出口的貨物，大形減少，而運輸的船隻，也因爲移用運輸在軍火及糧食方面，不能照常用以運輸出口貨物。結果使戰後一年的入超，幾達二十萬萬金元之多，較一九一三年，增加了三倍，而且政府的直接輸入，尙未計算在內。而船隻的缺乏，使英國航運收入大減，其他無形收入，也大受戰爭的影響。雖然英國的信用極高，在外國投資及存款，爲數極大，但是不利的情形，不久就在外匯方面明白表現。

英國及其他協約國，向美國購買大量糧食及軍火，不久就必須運輸黃金。一九一四年八月以後，各國運往美國的黃金，價値在十萬萬金元以上，大部分是英國運往的。而且一向借款給別國的英、法兩國，不得不開始向美國借款。一九一五年九月二十五日簽訂的英、法借款五萬萬金元，在世界金融史上，是一劃時代的大事，這已證明美國不久將執世界金融的牛耳，而大英帝國數百年的所佔的第一把交椅，不得不讓位給新興的美國了。

運輸黃金，向美國借款，還是不够應付，於是採用一種簡直可以稱爲革命的辦法，將英國人民持有的美國證劵及外匯，收歸國有。雖然是用收買的名義，但事實上是多少帶強迫的性質。先是用捐稅辦法，對於本國人民因持有外國證劵而得的利益，課以重稅，然後簡直是沒收，但由政府給價，但是價格是由政府規定的。在資本主義的英國，實行這種政策，已經可以算是非常的激烈了。但是戰爭時期，不能不犧牲少數人的私利，以求國家的安全，這種方法，還算最客氣的吧。

在歐戰時期，英國必須製造大量的軍火，非但供本國軍隊用，而且還要借給其他協約國，所需要的鋼鐵，要向美國購買。俄國軍隊需要的槍礮，大部分要英國送去。俄國軍人需要的皮鞋，也要英國供給，不得不向美國購買大量的皮革。諸如此類的例，不勝枚舉。這一切都使英國的輸入，數量大增，使國際收支，越過越不利，而英國政府，祇有一個辦法，便是竭力提倡人民的節省，不買非急需的外國貨，用種種方面，限制軍火及糧食以外的輸入品。

## 四　美國戰時的對外貿易

歐戰以後，各協約國都感到糧食及軍火的缺乏，於是向美國大量購買，結果使美國的輸出增加，出超逐年增加，有如下表：（單位百萬金元。）

| 年份 | 出口額 | 進口額 | 出超額 |
|---|---|---|---|
| 一九一二年 | 二、三九九 | 一、八一八 | 五八一 |
| 一九一三年 | 二、四八四 | 一、七九二 | 六九一 |
| 一九一四年 | 二、一一三 | 一、七八九 | 三二四 |
| 一九一五年 | 三、五五四 | 一、七七八 | 一、七七六 |
| 一九一六年 | 五、四八二 | 二、三九一 | 三、〇九一 |
| 一九一七年 | 六、二三一 | 二、九五二 | 三、二七八 |

一九一七年美國加入戰爭後，政府運出無數軍火、糧食、衣服等等，供給在歐洲的美國軍隊，這些出口品，未計入上表內，如果加上去，出超額則更大了。

美國貨物大量售給別國，使別國付款，大成問題，首先將黃金運到美國，但為數甚微，相差甚遠。因此各國不得不將所持有的美國證券在美國出售。甚至於反向美國借款，反要美國人在別國投資。歐戰以前，美國本是歐洲各國的債務國，此時竟變成債權國了。一九一五年到一九一七年兩年間，別國持有的美國鐵路證券，歸還美國的，達百分之六十。一九一五年一月底，美國鐵路證券為別國人民所持有的，價值達二十七萬萬金元，一九一七年一月底，祇剩十一萬萬金元，歸還美國人民的證券，價值達十五萬萬金元。其他工商各業的證券，情形也是一樣。同時美國人民，則在加拿大、南美各國，開始大量的投資。

歐洲各國雖然輸出黃金與出售美國證券，但購買的貨物為數過多，仍不足以應付，於是祇有向美國借款。一九一五年九月的英、法借款，是五萬萬金元，到了一九一七年一月一日，美國貸出借款，已超過二十萬萬金元。其中以英國所借最多，達九萬萬金元，法國次之，近七萬萬金元。到了戰爭完了時，協約國欠美國的債，竟達九十萬萬金元，內中英國為四十萬萬金元，法國為三十萬萬金元，而捷克斯拉夫也欠四十萬萬金元。許多中立國家，以前都向倫敦借款，現在不得不請美國幫助了。這種「資本出口」的現象，在平時會代表貿易的入超，但在戰時，情形正相反，美國出口貨物大大的超過了進口額。

對於國際貿易及國際收支，航運佔極重要的地位。在歐戰以前，美國進出口的貨物，大都是由別國商船運輸的。一九一〇年，美國行走外國運輸貨物的商船，祇有一千四百隻，總計祇有七十八萬噸。一九一四年六月，也祇一百萬噸，但是到了一九一六年六月，已有二百多萬噸，增加一倍以上。到了一九二〇

年，船數增加到約六千隻，總計達一千萬噸，歐戰期內，增加了十倍。英國的商船，受潛艇政策的打擊，雖努力建造新船，但是不足補償，反大形減少，而美國的造船業，猛然進步，使美國的國際貿易在運輸方面不再依賴別國。

與英國一樣，美國政府對於一切進口貨物，也嚴格統制。戰時經濟的主要目的，便是生產或購進一切與軍事有關的物品，而限制非必需品的生產，消費與輸入。一切貨物的輸入，都應該得到政府的許可，得到護照，方可向外國定貨。在戰時商業委員會裏，附設一進口局（bureau of Imports）負責管理一切進口事務。

# 一　戰時物價問題

關於物價水準及其上落的問題，最易引起經濟上的錯誤觀念，因爲人們往往只想到物價本身；實則根本問題，乃在商品的生產量及此等商品如何分配於民間。物價不過是表現這些現象的工具。一般生產者（包括勞工及貸款者）並不能利用生產不足的機會，以擡高物價的手段獲得繁榮，消費者也不能全憑抑低物價的方法而避免生產不足的一切影響。但是物價飛漲確能增加戰爭費用，並增加社會上各階級間的不平等。物價飛漲又使工資不能不普遍提高，因而增加勞資衝突、罷工、停工等等。

有些人說，政府統制物價可以「廢除供求相應的法則，」其實這些人對於供求相應的法則恐怕是不大明瞭的。固然，政府所規定的物價，與供求不受統制，一任自由買賣所決定的物價是不同的；但是不參照供求相應的法則，決不能規定物價。若要抑低物價，就不能不用提高物價以外的方法來鼓勵生產並分攤不足。政府左右物價的力量是有相當限度的，政府應該竭力促進生產並減少消費，物價方能相當的低落。在戰爭時期，愛國心在這兩方面都有極大的力量。美國在大戰時所設立的「糧食管理局，」

其施政方針全靠生產者與消費者的通力合作。但是對於消費者的最嚴格而可靠的統制，卻須由生產方面着手，即限制生產者所能獲得的人工與原料，祇在可能範圍內，儘量設法去應付一般人民的需要。

規定物價的辦法，實在太多了，簡直與商品種類一樣的多。政府與承辦商人訂立合同，固然可以統制物價，而像大戰時美國政府那樣，爲各「協約國」集中購買種種物品，就更可以增強統制的力量。美國政府對於銅鐵等金屬，用訂約的方法加以統制；對於小麥，用立法方法加以統制（並有政府的購買力作後盾）對於煤，用行政命令加以統制；對於牛奶，用公斷方法加以統制；對於裝罐的肉類、麵粉及一般商品，則用節制利潤的方法以統制其價格。規定最低限度的價格以鼓勵生產，同時又規定最高限度的價格以保障消費者。節制利潤所定的標準，在麵粉爲每「巴禮」(barrel)盈利若干，在罐裝肉類業爲資本額或營業額的百分之幾，在多種必需品的買賣則爲戰前的水準。此等政策所能產生的效果各不相同。如果對於某種商品規定一個價格，則這價格必須高得不致使那「極限」生產者虧本而享有種種便宜的生產者則將獲得很高的利潤；但在煤業方面，則那些處於有利地位的生產者，卻必須與消費者分享其利，甚至以較低的價格在同一市場中出售其較好的煤。同樣，曾以較低的代價買進糧食的商人，其售價也必須低於在另一時候以較高的代價買進同一商品的同業。這辦法所以行得通，是因爲對於這種商品的需求極強烈，甚至能以最高的代價購進全部的供給，所以付較低的代價的消費者，乃得享受了生產者的一部分「盈利」，這在公開的市場上本來是做不到的。

由此引起了許多難解的問題。農民對於土地的投資究竟有多少？他應該獲得多少報酬？如果土地照現在的市價計算，農民是否應得此數的百分之五呢？有些地方農民階級購買土地的代價有高至其常年淨收入的三十倍者，許多人會以爲這是很公平的，但物價將因此而不斷地飛漲上去。如果一塊田地的買價是三萬元而出息只有一千元，其所有主就可以要求提高其產品的價格，使他能獲淨利一千五百元。這要求實現後，他的土地價格就可以增加到四萬五千元，而下一年他將要求提高其產品的價格，使他能獲淨利二千二百五十元了，而這一來那塊土地又要漲價了……此外還有許多問題：怎樣計算投資與利潤的數額，如何使產品標準化等等。若要普遍地永久地實行統制物價，這些問題都必須加以解決。如果不加辨別地接受生產者的帳目，顯然是不公平的，因爲生產者所用的會計方法彼此各不相同；所以要防止這種不公平，就必須規定一種統一的會計制度。

一般而論，戰時的物價統制與和平時期的物價統制截然不同。歐美各國在大戰時所採用的方法，會使熟悉法院與委員會的審愼辦法的人們不勝驚異，認爲是粗暴的權宜之計。但有一點，戰時對於因供給不足而獲得的暫時的盈利，統制機關加以減削的程度，往往不及在和平時期施於由天然的獨佔獲得的較永久、較安全的盈利者。以下所述種種統制物價辦法，各國政府在大戰時也要靠全國人民的同心合作，纔能獲得預期的效果。

上次世界大戰爆發以後，美國貨幣購買力的縮減情形可於美國勞工統計局在一九一八年七月

間所發表的批發物價指數中見之。所包含的商品種類，有農產品、糧食、衣服、燃料及電燈、金屬及金屬製品、建築材料、化學藥品、傢具及家庭用品等。其平均批發價格在一九一三年以後的上漲趨勢如下：

| 一九一三年 | 一九一四年 | 一九一五年 | 一九一六年 | 一九一七年 | 一九一八年 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 一月 | 二月 | 三月 |
| 一〇〇 | 九九 | 一〇〇 | 一二三 | 一七五(註一) | 一八五 | 一八七 | 一八七(註二) |

(註一)美國於一九一七年四月六日正式參戰。

(註二)根據月初的數字計算而得。

## 二 物價增高的原因

戰費支出的繼續增高，不僅由於新添了許多機關與各種需求的增加，而且有許多部分由於物價的上漲。非常粗率地計算，英國工資及本國製的商品成本普遍增加了百分之十，使國家的支出每年就要增加一萬三千萬鎊左右。

因此，英國下議院乃特設一委員會，調查物價上漲的原因及其可能的節制方法。物價上漲的主要原因為：戰時信用的膨脹；對於商品的需求超過供給，及政府統制物價辦法之不完善；工資的增加及因而引起的生產成本之增加；利潤率的增加；對於供給輸入品的國家的不利匯兌率。

這些原因有的本是物價上漲的後果，但同時又是使物價格外增漲的原因。要斷定這種種因素的重要次序是困難的，而且也沒有必要。但信用膨脹是最重要的因素之一，是毫無疑義的。就這一點而言，物價上漲的責任一部分應由政府負之，而一部分則應由公衆負之。固然，捐稅已增加了很多，由人民的

儲蓄中已募集了巨額的公債。但是政府卻沒有儘量採用這種政策，而新創許多信用，因以使公衆得以任意化錢，擡高了物價使政府自蒙其弊。

勞動階級要求戰時獎勵金或增加工資的理由，大致不外下列數種：

（甲）生活費增加，工資也應該增加，使勞動者能維持一家人之生計。

（乙）僱主們在戰時獲利頗豐，勞動者理應分享其利。

（丙）對於勞工的需求超過供給，工資必然應該增加。

（丁）勞動者的生產額增加，理應獲得較高的工資。

（戊）某種工業或某等工人的工資增加，故其他各種工業或各等工人的工資亦須增加，以避免不平等或不公平。

茲將這些理由逐一剖析如下：

大家都承認，生活費在戰事發生以來增加不少，所以如果將工資維持在戰前的水準上，不但太不公平，而且實際上也辦不到。我們沒有估計過，工資究竟已漲到什麼程度，也沒有估計工資與生活費的上漲究竟有怎樣的關係。工資的提高分佈得很不均勻，若要明瞭眞相，必須長期地詳細調查全國各種工業與各等工人的工資變動狀況。所以我們對於這幾點，暫不表示什麼意見。而且在另一方面，生活費究已增高到什麼程度，似乎也並沒有十分確定。

增加工資有時與生活費問題毫無關係，而是利用勞動力供不應求的特殊情形取得的。這樣的事，在和平時期無論是怎樣的合理，當此非常時期我們卻應該記住：這是使物價更上漲、國家的支出更增加的一個直接的原因。同時，我們若要勞動者激發愛國心，放棄其經濟地位上的特殊便宜，那末對於資本家也必須實施同樣的辦法。

如果工資是隨生產額而增加的，而生產額的增加是由於勞動者的更大的努力或熟練，那末這是不會使生產成本或物價增加的，雖然結果將使物價不能減低。

最可注意的，是以某種工業或某等工人的工資已經增加爲理由，其他的各種各等工人不提到生活費問題，就援例要求增加工資。直到目前爲止，對於這種競爭並沒有加以有效的遏制。各種工業的主管者都各自獨立處理工資問題，彼此並不互相商量，雖然明知任何一業所採用的辦法將爲其他各業援爲先例。甚至政府各部在處理勞動問題時，也往往缺乏適當的合作，有時竟彼此積極的競爭。

提高工資的事，來了一套又一套。每一套都使物價更上漲或不能減低。一種工業將工資提高一些，固然可以對於生活費的上漲獲得暫時的救濟，但其他各業大抵將遭受損失。而且這種便宜是不能持久的，因爲其他各業將援例要求增加工資，而提高其所生產的商品的成本。所以生產者是在提高他們自己消費的物品的價格。同時，戰費也激增了。我們深感到這種情形的嚴重性，深信如長此下去，將使全國人民大受其害。

關於物價問題，議院所設的委員會，貢獻的意見如下：

（一）政府應該用一切可能的方法以籌措戰費，但必須避免創造新信用。

（二）應該立卽着手調查，勞動階級的生活費實際已增加了多少，且已有多少爲增加工資以外的戰時便宜所抵消。

（三）限制利潤的辦法應該繼續施行並且加以強化，而且應該使人民更普遍地知道這些辦法。

（四）除了生活費上漲的理由以外，若要提高工資，必須先提出極充足的理由。我們以爲在戰前尙未得到適當的報酬的勞動者，在戰時也祇好仍舊忍受一部分經濟上的犧牲。

（五）所有的工業應該在一個主管機關的統轄之下，對於工資問題的決定採用一致的政策。

美國物價上漲的根本原因，乃是國外對於各種重要商品的非常的需求。但是此外還有別的原因。國內的購買者知道了各種重要的物品比較缺乏，他們就不再按照需要陸續購買，而預先購買一大批。例如本來一袋一袋購買麪粉的家庭，現在一次就買了好多袋，或竟買了可供幾年食用的麪粉。對於糖，情形也一樣。在一九一七年上半年，當許多製造業者知道煤將缺乏時，就預先購備了足以過冬的煤，以維持他們的事業。要想用煤取煖的人也如此。結果是，購買者的需求就大大地超過了原來可以應付實際需要的供給。此種購買過度的狂熱，增加了不少嚴重的情形。

物價騰貴的另一重要原因是，需求甚亟的時候特別有利於投機者，他們往往屯積了大批貨物，以待善價而沽。無論那一種重要的商品，全國各地都有人大規模地屯積着。

最後，在上述的情形之下，一個地方的同業者特別易於合作，將物價擡高以增加其營業利潤。對於好多種商品，這是大規模地幹的。

有了第一個因素，第二、第三、第四個因素就隨之而來，各以加甚的力量，有如火上添油，使物價飛漲上去。上述的各種趨勢一發動之後，更會累增其力，而物價就以加速度上漲了。最初是糧食的價格提高了；因而工人們不能不要求較高的薪給；同時工業製品的原料也漲價了，因而製造業者對於其出品也提高售價。這樣完成的一個循環，於是再從糧食開始，繼續進行，直至無窮；結果就使物價不住地漲上去，超越了一切的情理，好像一部直上雲霄的螺旋梯似的。

## 三　物價統制的必要

一個國家在從事大規模的戰爭之際，必然要發生生活費飛漲的現象。物價的上漲並不限於作戰的軍隊所亟需的種種物品，一般人民所消費的一切物品，幾乎完全要受影響，不過猛烈的程度稍有差異而已。所以，生活費高漲乃是戰爭時期國內一最嚴重的問題；而統制物價，以救濟一般平民，乃是政府一最重要的職務。

贊成政府統制物價的理由有二。一種是通俗的理由，另一種或可稱之爲「科學的」理由。據一般民衆的見解，戰時的物價高漲有不少部分乃由於奸人惡徒的操縱所引起，這種人利用政府的急需、公衆的愚昧與無組織，而收穫他們並沒有播種的利益——他們趁此發財；但並沒有對社會效什麼勞。所以爲多數人的利益統制物價，以防止少數人的操縱，乃是我們的是非觀念——我們的最單純的正義感所要求的。

同時，一般人認爲巨額的利潤，卽使非由操縱、壟斷或其他不正當的辦法而獲得，也是不能容許的，

因爲利用政府的急需而乘機取利，乃是不愛國的行爲。『牟利』在戰時乃是一種新的罪惡，應該用強硬手段加以抑制。

贊成物價統制的更合理的說法，承認物價上漲的原因並不能完全歸之於投機者、商人、經紀人、專賣者的操縱或政府的巨大需要；其主要的原因是在基本的潛伏在底下的情形，是在一般商品的供求狀況，或如有些人所說，是在可以獲得的購買這些物品的貨幣與信用的數量。但贊成物價統制的『科學的』說法，並不以物價上漲的原因爲基礎；只是承認了物價高漲的事實，就以這事實爲出發點。其實際的議論如下：第一、政府既不能不以高價購買其所需的物品，將使戰費數額激增而加重捐稅的負擔。第二、公衆不能不以高價購買普遍消費的物品，將抑抵一般平民的生活程度，因工資薪給的增高，決不能與物價並駕齊驅。此種消費力的縮減，受損最大者爲收入最少的人們，也就是最無力負此重擔的人們，因此物價提高是戰時一種最重要的間接負擔。間接地，這種損失也可以認爲是一種戰費，不過各人所負擔的適與其支付能力成一反比，違反了公平徵稅的根本原則。所以必須用物價統制來校正戰時負擔的不公平。

將這種經濟理論更推進一步，物價統制就成了防止貧民消費不足的必要手段。大衆必須維持在僅能苟延殘喘的水平線以上，使其在身心兩方面都能得力地支持作戰。事實上，當全國被消耗戰爭驅入窮境時，只有統制物價與強制分配生活必需品，纔能按照人民的生理上需要——並非按照其錢囊

的飽綻程度——分配全國所有的物品，并以儘量延緩完全耗竭的一天。

最後，物價統制還有其政治上的作用。公平地分配戰時的負擔並減輕下層社會的經濟壓迫，可以鎮定國內的不平與不安的潮流，能協助維持統一的戰線，並支持全國人民的勇氣：這當然不是國外的敵人所樂聞的。在長期戰爭中，這是維持民氣的一種不可或缺的工具。

## 四　英國的物價統制

歐戰時期，英國政府曾努力校正物價上漲的不公平，第一是增加工資，第二是設法阻止物價的上漲。憑着公家的勸告與私人的忠告，政府的影響與社會的壓力，以至國會的立法，英國的政府曾實行干涉，迫令各業的僱主增加工資——戰時津貼及戰時獎勵金。受其裨益者有鐵路工人、造船廠與軍需工廠的工人、工程界的全體僱員、各種戰時商店中二百萬左右的女店員、上百萬的煤礦工人、每年所得在一百五十鎊以下的全體政府僱員、中小學教員、農業勞動者等等。總計英國整個勞動階級的工資，平均增加了百分之二十至二十五左右。這與生活費的增加率相差還很遠，所以如用購買力來度量，工資在戰時實際上跌落了不少。

同時，英國政府接管全國的鐵路與礦山、所有的麵粉廠、全部的航運事業以及全部的軍需工廠；政府成爲輸入糖與小麥的唯一機關，輸入了大批的肉類、米等等；接管了所有的羊毛、皮革、銅及其他原料；其軍需部的貿易總額現已三倍於世界上最大的企業公司——連美國規模最大的「托辣斯」也算

在內。而在政府統制供給的場合，以種種方式規定商品的批發價格與零售價格，以限制商人們利用消費者的急需乘機取利。這個政策曾在許多地方，阻止物價飛漲上去，這是沒有一個人否認的；如果只規定了最高限度的價格而不統制供給，比較貧窮的消費者一定會大大地吃苦。

英國在節省物力方面所成功的，乃是籲請全國的人民限制其消費額，規定每人每週的最大消費額爲白麪包四磅、肉二磅半、糖四分之三磅；同時並食用種種代替品以維持生活，例如小麥以外的穀物、馬鈴薯以外的素菜（因爲這時候全歐洲的馬鈴薯到處歉收。）更得力的是糖的絕對官賣，這是在戰事初起時就實行的，對於由貨棧中發出去的數額，有極嚴厲的限制，因而消費的總額當然減少，各零售商人只能以其所得到的糖，平分給他們的顧客。還有一個使麪粉更能持久的方法，是強迫所有的麪粉廠主在麪粉中混入更多的麩皮與若干其他的穀物。

但在大體上，政府並不能阻止糧食價格的飛漲，因此政府不能不設法使工資有適當的增加。除了僱主們被逼增加的百分之二十至二十五以外，勞動階級還可以得到下列各項補助：（甲）付給全體從軍男子的家屬的大量安家費，以及付給退伍軍人的巨額年金：這兩項政府直接的補助金現在每年共計達五萬萬美金之巨；（乙）戰時加入賺工資的實業界的，不僅有本來失業的全體男子，而且還有不少十二三歲以上的男女青年、已婚與未婚的婦女、年事已高老年人——因而大大地增加了一般人家的賺工資者的人數；（丙）計件給值制的日益流行與工作時間的普遍增加，由與加倍的努力與緊

# 五　美國的物價統制（註）

有些經濟學者不大贊成由政府規定物價，以為物價如抑得太低，生產事業將有停頓之虞，他們並以為法定的物價頗易於規避。規定物價的法律時常祗能逼令零售商人關閉店鋪，致市場空虛——歷史上充滿這樣的先例。

但在目前，規定物價的政策在小麥與麵粉、無煙煤與銅方面，似乎施行得很順利，雖然在煙煤方面也許是害多而利少。其實就是在這方面，也很有改進之餘地；例如對於運輸煙煤的統制、以及拒絕將煤售與非必要的工業等辦法，很可以變成整個計畫中的最重要部分。

在平時，物價指導着、統制着生產事業。如果某幾種物品漲價了，那方面的生產就會隨之增加，將人工與資本從沒有漲價的工業方面吸引過去。如果國家要干涉物價，必須備有其他的工具以代替物價

（註）譯自一九一八年一月五日出版的經濟界(Economic World)。原著者安得生(B. M. Anderson, Jr.)是美國哈佛大學經濟學教授。

統制工業，僅僅用法令規定物價而不對造成物價的全部工業過程施有效的統制，那一定要失敗的。

法律的規定，道德上的壓力與輿論，足以抑低物價。在戰時，愛國的人民會發生一種巨大的社會力，可用以鼓勵、強迫人們作種種犧牲。爲要迎合羣體的要求，使自己能在同國人中間擡得起頭來，人們會冒了生命的危險去作戰；同樣，如社會的壓力相當強大，人們雖然無利可獲，也會去生產銅鐵等重要的原料。

將壓力加在著名的人物與大公司頭上，是很容易的。所以銅與無煙煤的問題，並不難以解決。但農民爲數頗多，而且分散在各處，都是沒有什麽名望的。社會簡直無法去強制他們，所以小麥的價格不能不定得相當高。勞動者也是一樣：社會無法加以強制，所以工資不能不相當高。煙煤礦爲數頗多，而且分散在各處。煙煤的價格實在減削得太厲害了（自每噸五六元減至每噸二元）以致整個煙煤業起了恐慌，雖然就全體而言，實際上並沒有受到多少損害，因爲旣成的契約是依舊遵守的，多數出產並不照政府的定價發售。也許經紀人的佣金定得太低了，所以他們對於運輸煙煤似乎不大起勁。如果那些經紀人少受一些干涉而更起勁一些，也許鐵道運輸上的阻滯就有一部分可以避免。

規定物價計畫的不可或缺的一部分，而且頗著成效的，乃是強制分配各種材料，以應最迫切的需要。要把人工從非必要的工業中，抽調到軍需品與生活必需品的生產事業上來，在政治上是辦不到的。但拒絕將煤、銅、鋼、鐵、車輛等供給非必要的工業，卻可以間接地達到這目的。這也許可算是整個計畫中

# 六　美國統制物價的實例

## 甲　銅

美國在大戰時設立的戰時工業委員會（War Industries Board），第一件重要的統制工商行動，爲規定銅的價格。其辦法由一九一七年九月二十日所發的文告說明如下：

經聯邦商業委員會查明銅的生產成本後，大總統批准戰時工業委員會與銅生產者所訂的協定，規定在紐約交貨的銅價爲每磅二角三分半，在四個月後得加以修改。戰時工業委員會，並規定三要點：（一）銅價減低後，生產者不得減低現行的工資率，雖然銅礦業所採用的工資率一向是隨出品售價而升降的；（二）銅礦業者售銅與協約國及公衆的價格，應與政府所出之價相同，並在戰時工業委員會指導之下，取必要的行動以分配出產之銅，並防止其落入投機者之手，以免擡高對公衆的售價；（三）銅礦業者誓必竭其所能，在戰爭期間將銅的產額維持在過去的最高點上。

## 乙　鋼鐵

經戰時工業委員會與鋼鐵製造業者長期會商後，該會已與鋼業中人協同規定多種出品的最高價格，這些協定已經大總統批准。對於尙未規定最高價格的其他各種鋼鐵製品，鋼鐵業者也允許調整其售價，使與一般的原則相符。

與對於銅一樣，在規定鋼鐵製品的最高價格時也同時約定：（一）不得降低現行的工資率；（二）上述的價格不僅適用於售給政府的出品，而且也適用於售給公衆及協約國者；（三）鋼業中人誓必竭其所能，在戰爭期間將產額維持在過去的最高點上。

據戰時工業委員會主席平漢中尉告人，關於銅與鋼鐵的協定是用如下的方式執行的：

「戰時工業委員會的「原料科」設有「銅類供給監督」及「鋼鐵供給監督」各一人。銅業與鋼鐵業中人各自組織一「同業委員會」在上述的監督監察之下，將政府的定單分派給各同業，並發揮其左右力，以防止政府各部或任何個人，以高於其同業協定的價格購買此等原料。

「如有任何個人或團體將價格業已規定的物品，以高於規定的價格出售與人，「同業委員會」得發揮其左右力，使此種價格降至所規定的價格；如有必要，並得請求戰時工業委員會，假手其「優先科」（Priority Division）的權力，施以相當的壓力，使售賣者俯首聽命。」

戰時工業委員會的權力得自國防委員會，而美國的國防委員會並無強迫工商業者接受規定的價格之權。而且當時鋼鐵非常缺乏，各方面需要甚亟，出產是愈多愈好。戰時工業委員會在規定價格時，不能不想到這些事實；所定的價格，必須能使全國所有的鎔鐵廠與鍊鋼廠都有利可獲而繼續生產。所以該部所定的價格，使處於有利地位的鋼鐵業者獲利頗豐，即使扣除了巨額的戰時過度利得稅，還是比戰前所獲的利潤多得多。不過與政府沒有加以統制或規定價格的各種工業比較起來，鋼鐵業的利潤增加率卻又算小了。

關於價格的協定雖然是和平地議成，但我們應該記住：在公衆要求減低鋼鐵售價的壓力後面，還有立法機關的威脅作後盾——至少對於鐵是如此。

## 丙　煤

（A）原則——燃料管理局所規定的煤價，必須高得能使煤的產量比前幾年增加，而又不致使那些最貧乏的、處於偏僻地帶的小煤礦能繼續經營。如果規定的價格高得使這些煤礦都能繼續經營，那就會使公衆每年無端多化千百萬元了。所以問題是在求得一個適中的價格，使人民能獲得最大的裨益；這價格應高得能使產量增加，但又不致令人民負擔過重，

但處於交通便利的地方的富饒的煤礦，其每噸的生產成本與處於交通不便的地方的貧乏的煤

礦相差極遠。這些貧乏的煤礦往往規模很小，而且沒有鐵路可以利用，故其生產成本較高；如與處境優美的大煤礦受同等的待遇，將無法繼續經營。所以對於這些煤礦所出產的煤，燃料管理局不能不規定較高的價格；而對於那些交通方便、易於開採的富饒的煤礦，則規定一較低的價格使各煤礦業者都能獲得若干利潤，繼續經營其事業，而全國的煤產量不致減少，反可增加。

具有同等熱量的煤，只因來自不同的煤礦而售價彼此相異：這種辦法完全違反平時大家公認的經濟學理。但在大戰時的美國，這並沒有引起特別的困難，原因是當時對於煤的需求比供給大得多，消費者只要能得到煤，無論什麼價錢都願意出的。

(B)經紀人的佣金——無論用自己的名義或其他名義設有銷貨部，將煤直接售與商人或消費者的煤礦業者，不得收取經紀人的佣金。經紀人無論在名義上或實際上，都須完全獨立營業，與煤礦業者毫無關係，方能收取經紀人的佣金。

自大總統規定煤價的命令公佈後，所有自礦區運交商人的煤，其售價不得高於大總統所規定的價格，僅能外加所付的運費與規定的經紀人佣金（如該項煤係由經紀人經手代售的。）

在大總統公佈規定煤價命令以前已訂有購煤合同，並已訂立售煤合同的經紀人，得依照其合同中所規定的價格出售其煤。

(C)零售商的盈利——自十月一日起，無論任何數量或任何等級的生熟煤零售商人，其各項營

業的毛利不得超過各該商人於一九一五年一年間由各該項營業所取得的平均毛利，外加此種零售毛利的百分之三十；但以不超過各該商人於一九一七年七月間，由各該項營業所取得的平均毛利為限。這乃是毛利的最大限度；零售商願取較小的毛利者聽便。這種規定使商人們不會等待善價而貯藏煤，反會使他們加緊其買進賣出，儘量少貯存貨。

# 七　糧食管理與物價

在美國糧食管理局的第一年歷史中，沒有一個問題像「規定物價」問題難以處理而且關係重大。糧食管理局既是而又不是一個規定物價的機關。依照糧食統制條例第十四條，大總統有權隨時規定小麥的合理價格；同條又規定一九一八年的小麥價格，在國內各主要產地市場每斛(bushel)不得低於美金二元。依照這個條例，大總統曾先後以法令規定一九一七年與一九一八年的小麥價爲每斛美金二元二角。條例第十一條又賦予大總統以購買、貯藏並出售小麥、麪粉、粗粉(meal)、豆類與馬鈴薯的權力。顯然，政府這樣購買時，就會在實際上規定這些糧食的價格。除了上列各項辦法以外，糧食統制條例並沒有賦予任何當局以規定物價的權力。然而一研究這些辦法的實際運用以及糧食管理局所連帶負擔的其他職務，你就不能不相信，若要有效地執行「糧食管理」的政策，規定物價乃是一個無法逃避的必然結果。

現在有不少證據表明「規定物價」已自行闖入了糧食管理局的政策中。規定物價在最初時，是

當作事實問題看待的，雖然在理論上避免規定物價。後來我們即使依舊不接受這理論，卻不能不把牠當作一種理論看待了。『糧食管理』政策必然要牽涉到規定物價的證據是什麼呢？一個證據便是這個事實：當你規定了一種物品的價格時，其他的物品價格就必然受到影響，國會在規定小麥的價格時，無形中也規定了玉蜀黍、豬以及甜菜的價格。不過將決定並管理這些物價的職務交給了糧食管理局。

糧食管理局無法避免規定物價之責的另一證據，是在該局所以創設的原由及其所擔任的職務。糧食管理局是一個戰時機關。其主要職務是爲本國與『協約國』備辦糧食，以繼續作戰；至於其他一切職務，如保藏糧食、穩定市況、鼓勵生產等，都是附屬於這主要職務之下的。這種職務使糧食管理局直接或間接地跨入了市場中。成爲本國的陸軍、海軍、協約國以及中立國在美國糧食市場上的代理人與貿易機關，具有極大的購買力，如正式運用起來，竟可以壟斷市價。

因此，糧食管理局負有兩種責任：一種是對於委託代辦的海陸軍、協約國與中立國的，一種是對於美國的一般人民的——在其代辦機關資格上，糧食局是與他們處於競爭地位而可以『擡高』市價。這兩種責任其實是二而一，但必須認淸其二重的性質，纔沒有一方會受到損害。要盡這兩種責任，糧食管理局必須澈底認淸其在市場上所佔的舉足輕重的地位，這是爲生產者與消費者效勞的無上機會。

糧食管理局爲要盡其對於各交戰國的買辦機關所負的責任，特設一『聯合購買部』。該部與美國的商務部及各有關買辦機關合作，將糧食分配給各該機關；同時又將各項定貨單平均分給各貿易

機關。但糧食管理局的工作並不以此爲限，這不過是該局職務與責任的開端。除了以糧食供給各國官辦的購買機關以外，還負有一重大的責任，即如何穩定並增加生產者方面的來源，如何維持支持作戰的民衆的民氣與營養。糧食管理局自始即摒棄以據高物價激勵人民節省糧食的方針。物價高漲固然可以促成節省，但這是挨餓的節省。對於這種節省，負擔最重的乃是最無力負擔的人們。糧食管理局雖然不能使戰時的物價降低到和平時期的水準上，但曾竭其全力使物價不致反映市場上的非常壓力。在力求達到這目的之際，糧食管理局拋棄了強迫消費者節省的一種最有力的工具。美國的麪包問題，雖然還沒有英國那樣的嚴重，但我們已在努力保護勞動者，使不受物價高漲之害。這原則在維持民氣上固然是應該採用的，但其結果並不與普遍節省糧食的政策完全相符。我們必須知道，大部分的美國人雖然極願意實行節省糧食，但還有許多在戰時增加了收入的人們，卻提高了他們的生活程度，這些人是不願也不能作合理的自動的節省的。

## 八 未經統制的物價(註)

(彼得格勒的物價表)

| 品目 | 價格 |
|---|---|
| 馬鈴薯，每普特(pood=三六磅) | 一五〇·〇〇——二〇〇·〇〇盧布 |
| 麪粉，每普特 | 四〇〇·〇〇——五〇〇·〇〇盧布 |
| 黑麪包(私售者)，每磅 | 一〇·〇〇——一二·〇〇盧布 |
| 蛋(極少)，每枚 | 一·〇〇——一·二〇盧布 |
| 鹹魚，每尾 | 二·五〇——三·〇〇盧布 |
| 小牛肉(極少)，每磅 | 一二·〇〇——一六·〇〇盧布 |
| 牛肉(無論出多少錢都買不到) | |

(註)這是一九一八年六月二十四日，一個住在瑞典京城的美國著名商人所寫的報告。一盧布在戰前約合美金五角。此地所開的價格是用紙幣計算的，這時的紙幣値原價一成左右。

糖（頗有上落，曾貴至一百盧布一磅，）現每磅……三五·〇〇——四五·〇〇盧布

豬油（比較便宜，）每磅……一八·〇〇——二五·〇〇盧布

奶油（比較便宜，）每磅……一六·〇〇——二〇·〇〇盧布

牛奶（極少，）每瓶……二·五〇——三·〇〇盧布

青菜，每磅……八·〇〇——一〇·〇〇盧布

雞，每隻……三〇·〇〇——四〇·〇〇盧布

下等皮鞋，每雙……二〇〇·〇〇——二五〇·〇〇盧布

下等襪子，每雙……四〇·〇〇——五〇·〇〇盧布

普通的衣服（下等的，）每套……一、五〇〇·〇〇——一、六〇〇·〇〇盧布

乾草，每普特……一八〇·〇〇——二〇〇·〇〇盧布

燕麥，每普特……三〇〇·〇〇——三五〇·〇〇盧布

街路上倒斃的馬很多，都被宰而烹食；較小的家畜，據說有用以製臘腸者。

# 一 戰時的鐵路（註）

我們已十分明瞭，現代的戰爭與從前大不相同。目前的一切現象，證明現代的戰爭，將使各國人民的生活大起變化。戰爭在社會方面的現象，完全是新的；在物質方面的現象也不亞於此。

在現代戰爭中，運輸工具佔一極重要的地位。第一是鐵路，一列火車可以載送一團步兵或一連野戰礮隊；若要輸送一個軍團——三萬戰士，就需要五十或一百列車，纔能裝載其戰鬬部隊及其全體的輔助部隊。

上車需要許多時間——平均爲二三小時。還要看裝載的是什麼以及車站上的設備——如月臺等——而定。下車又需同樣的時間。軍用車的速度是一定不變的：自每小時二十英里至二十八英里。各列軍用車彼此間的距離也有一定；一條單軌鐵道在二十四小時內可以通過的列車，爲來往各二十列；一條雙軌鐵道，可以通過五十、六十以至一百多列車，其確數視岔道及自動信號等設備完善與否而定。

（註）譯自布耶雄（Georges Blanchon）的新戰爭。

有幾天，在某幾條路線上，通過的列車數目曾達二百二十列之多。由此可見，一條雙軌鐵道平均每天可以運送一個軍團。但這還須顧慮到許多情形，尤其是交叉的路線；因此不能不有許多的平行線。法國的北部鐵道網與德國的邊境鐵道網在這方面所供給的便利，不是俄國等國的鐵道所能望其項背的。

最初的全部動員與集中都是利用鐵路的：我們法國一共用了四千七百五十列車。一切都幹得井井有條。現在軍隊對於鐵路還有兩種不斷的需要：前方與後方交通及向各處調動。前一種需要大致是有規則的，後一種卻沒有一定了；但無論什麽時候都該準備若干材料，以便應付一切突發的需要，不致稽延時間。

在戰事爆發前有人估計，每一個軍團的給養，每天需要一百二十噸的貨物；經驗卻告訴我們，當前線固定於一處，將附近地方的資源都用盡時，這數目會增加到兩百噸。

拿破崙曾說：「一枝軍隊的力量，與力學上的動勢（momentum）一樣，乃其體積與速度相乘之積。」鐵路正是將極大的速度傳達給極大的體積的工具。火車在一天內能行六百公里；如果步行，就走不到三十公里。

被敵人包圍着的國家，如內部有交通線，就差不多可以將其全部軍隊調動攏來，先後對付威脅本國的各路軍隊。這就是拿破崙的大戰術。鐵路使陣地格外易於移動，往往又能供給抵禦攻擊的工具，因爲使人有相當機會沿着外部的交通線移動。例如波蘭等國，可以在幾天內環行一週，以對抗成一直線

開進來的敵國軍隊。

利用內部交通線在時間上所佔的便宜，不過是比較迅速一些。當交通方法日益進步時，這種時間上的便宜顯然減少了。但若要得到與從前一樣的效果，這種便宜卻應該更擴大，因為現在的戰事需時更久呵。從前，在幾天之內就可以擊敗一枝軍隊——敵軍來不及去請救兵；現在，卻需要好幾個星期了。

文明的進步不但限制內部交通線所佔的便宜，而且也限制多數戰略上機智的重要性以及軍事領袖們所擔任的重大任務。這使精神上與物質上完全佔優勢的民族，更有得勝的把握。勝利為全民族的功勞，已不是一個人的成績。

軍用鐵道網的建設計畫，並不限於鐵道本身。還包括車站的設備與適應、路線的增加、橋梁及其他建築物的防禦以及車輛的置備。這幾方面應作的事是很多的。無論汽車與飛機在軍事運輸上是如何重要，輸送笨重物件的最美滿工具卻總是鐵路。

火車本身也可以改作軍用。我們有蓄水車、冷藏車、病院車等，還有鐵甲火車與鐵道礮車。鐵路能把沒有其他方法可以運送的極重的大礮，送到需要的地方去。這些大礮不用離開鐵道，就可以施放。礮車開到後，就在車下及四周地面上架設旁的支持物，以移去車輪上的重負；這樣，放礮時的反衝，就直接傳到地面，不會使鐵軌受損害。

無論目的是在建立給養的交通線，或輸送援軍，或運送笨重物件到目的地去，在沒有正式鐵道的

地方，都可以在普通的大路上敷設鐵道。德、法兩國的軍隊都時常這麼幹的。普通用的是六十公分的狹軌。一隊熟練的工兵約在三小時內可以鋪成一公里這樣的鐵道。

所有設備完善的軍隊，都準備大量的鐵軌與枕木。更週到的辦法，是預先在大路一旁的人行道上或不妨礙其他交通的地方鋪設永久的鐵道，而以木板遮蓋之。這種辦法就是對於闊軌鐵道也適用的。在沿線各處應儲備相當的材料，並在必要的地方鋪設岔道。軍隊的後方如有許多這樣鋪成的輔助交通線，效用一定極大。

一九一四年八月四日，英國對德宣戰，便在這一天，英國全國的鐵路，除愛爾蘭外，完全歸政府統制。各鐵路公司的經理，拆開密封的指示，立刻實行。一八七一年的法律，早有規定，如果發生戰爭，政府利用全國鐵路，一切損失，由政府完全賠償。但是政府與各公司間，最初並沒有訂立固定的條件。各鐵路，依然歸各公司所有，政府不過加以統制而已。管理也依然照舊，不過要接受政府的命令。政府統制鐵路的目的，最初祗是便於運輸軍隊。但是戰事延長，經濟問題，越過越重要，政府的統制，也逐漸嚴格。

政府設立鐵路執行委員會（Railway Executive Committee）其下分設各委員會，委員都是鐵道專家。陸軍部與運輸總監（Director General of Transport）與執行委員會聯合主持一切。至於一切運輸事務，完全由原有鐵路人員辦理。

政府與各公司商定，一切政府運輸，無論是人員或貨物，均不付款。但是股東的盈利，由政府負責擔保。其數目等於一九一三年或一九一四年上半年。對於這種辦法，雙方均甚滿意。由於盈餘得到確切的擔保，各公司可以沒有經濟的顧慮，實行最經濟、最有效的管理。各路帳目，大大的簡單化，各公司的報告，也可以大減，甚至於這種簡略的報告，還不寄給股東，除非他們要求。以前各公司間，沒有密切合作，譬如由甲地運到乙地的貨車車輛，便是沒有貨物，也將空車由乙地運回甲地，其間損失，不可以數字計。在戰時，彼此商定，貨車如果空着，可以不必運回，所省運費，也很可觀。

運輸的重要，僅次於軍隊本身。如果運輸制度，太不完全，則戰爭決無勝利的可能。在美國，一九一六年，鐵路職工，爲數達一百七八十萬人，如果組織他們，以應戰時需要，決非一件簡單容易的事。一方面運輸殷繁，甚於平時，是一極大困難，此外還有別的問題，必須設法解決：

（一）對於輸出大量增加，而船隻反而減少。許多車輛聚集在口岸的碼頭旁，甚至於無法卸貨，使可用車輛，於是減少。

（二）本來供沿海航運用的船隻，有許多改走外國，因此火車運輸，格外增加。太平洋到大西洋，以前有些貨物，用海船運輸，現在大都改用貫通大陸的火車。

（三）戰時所用貨物，大都在工業發達的東北各州生產，這些地方，火車運輸，本來已經很繁，此時

格外集中一處，困難更甚。

（四）戰時用品，利益太大，有些商人，不顧若干損失，將貨物存在車上，一時不運走或卸貨。有些定貨，爲期過早，一時不能銷出，而堆積在車上。

（五）軍隊運輸，將許多車輛，一時集中某地，運到一地，回來的大都是空車，格外的不經濟。

## 二　戰時的航運

戰爭與交通的關係，已不限於作戰時的運送軍隊、軍火及糧食。製造軍火的原料，軍民所必需的物品，也與戰爭的勝負有密切關切，都要依賴交通工具，纔能得到充分的供給。在歐戰時期，海運尤其重要。對於英國，三分之二的糧食，要從海外運來，如果航路中斷，或船隻缺乏，則全國人民，有餓死的危險，更無法作戰以期獲勝了。而製造軍火的許多原料，也要得自外國，關係是同樣的大。所以德國人不顧一切，實行潛艇政策，想斷絕英國原料及糧食的來源，而英國方面，除海軍威力以外，更用種種方法，繼續航運的通暢。

開戰以後，英國立卽設一航運監督，以統制一切有關海洋運輸事務。較長的航線，暫時停止，改走較短的路線。譬如原來用以從印度或澳大利亞輸入的糧食，路線過遠，太不經濟，於是改走美國或加拿大。還用其他種種方法，竟使較少的船隻，運輸較多的貨物。

同時更努力建造新船。英國和平時期，每年新建船隻，約達二百萬噸。但是開戰以後，原料及人工，均

甚缺乏，一九一五年竟減少到祇能建造六十八萬噸，一九一六年減少到五十三萬噸。而潛艇的破壞，使英國船隻，損失太大，形勢嚴重，可以想見。勞合喬治於一九一六年十二日任首相後，乃設立一航運部(Ministry of Shipping)竭立設立，以謀補救。到了一九一七年新造船隻，已達一百十萬噸，再由外國購買了三十三萬噸，到了一九一八年，所造新船噸數，已可以達到戰前的生產額了，

但是生產噸數，仍不能補償損失。在歐戰時期，英國航海船隻，被敵人毀壞擊沉的達二千四百七十九隻，共計達七百七十萬噸。其中被潛艇擊沉的，爲數最大，達二千零九十九隻。其次是被軍艦擊沉。德國一隻軍艦莫武(Möwe)號於一九一六年一月起，十五個月內，擊沉的船，達三十八隻之多，內中三十三隻是英國的。愛姆登(Emden)與加爾斯魯(Karlsruhe)兩巡洋艦，則各擊沉十六七隻，每隻平均四千噸。

在一九一四年八月一日，除德、奧兩國外，世界船隻，共計有四千二百萬噸，到一九一七年年底，新建船隻，達六百六十萬噸，加上扣留德、奧的船八十七萬噸，總計可以使用的，約五千萬噸。但是此同一時期內，被德、奧潛艇，軍艦及水雷擊沉的約九百萬噸，加上由於其他原因損失的，共計達一千一百萬噸。在美國派往法國的兵士，供人員、軍火、糧食等等運輸之用，每名需要兩噸，共需三百萬噸。所以比較戰前，船隻噸位，大形減少。此時美國既加入作戰，也不得不努力建造新船，以應本國及協約國的需要。

美國的怎樣努力，可以一件事證明。有一隻五千五百噸的輪船德加火(Tuckahoe)號，竟於二十

七天內造成。於一九一八年四月八日開始建造，而於五月五日下水，共計需時二十七天三小時四十三分。一星期後，已載貨航行了。一九一五年，美國新造船隻，不過二十一萬噸，一九一六年，增加到五十二萬噸，一九一七年，又增加到九十萬噸，到了一九一八年竟增加到三百萬噸。美國加入戰爭後，曾有四年造船計畫，共計新造二千三百十四隻，總計達一千三百萬噸。雖因戰事終了，未完全實行，但是計畫的偉大，是令人可驚的。這可以表現戰爭時期，各國在交通工具，曾有多麽大的努力。

## 三 戰時的汽車運輸

出奇制勝，是兵家的要略，而利用高速度的交通工具，最足以「出奇。」德國的鐵路網，在軍事上的重要，是令人可驚的。法國方面，在歐戰期內，儘是利用汽車運輸，效果也十分的偉大。

在宣戰以前，法國軍用汽車，祇有一百七十輛，簡直等於沒有。戰事發生，立刻徵發私人汽車，約六七千輛，最初是利用巴黎市內的公共汽車，用以載運肉類。一九一四年九月九日巴黎危急時，首都衛戍司令加利安尼(Gallieni)臨時徵發市內共用汽車(taxi)六百輛，將第六十二師在數小時內運到前方，「出奇制勝，」救了巴黎。

汽車的效用既甚明顯，於是竭力製造，並向外國購買。到了一九一八年十一月十一日休戰時，軍用汽車，數目竟達九萬七千輛。大都分成小隊，每一小隊，有車二十輛，人員約四十有一軍官指揮。又依用途分成材料運輸隊、人員運輸隊、鮮肉運輸隊、衛生運輸隊、礮彈運輸隊等等。

材料運輸隊(Section transport de Material)最爲重要。每隊有載重汽車二十輛，每輛載重自兩

噸到兩噸半，共計約四十五噸，這個數目，可以供給一師兵的糧食。有五十師人，需要一千輛。

汽車的修理也極重要，如果修理組織不完全，則不到數月，所有汽車，都將廢棄。所以前方有汽車夫，後面必有數目相當的工人，隨時可以修理。大致的說，十分之一的汽車，經常在修理中。修理又分兩部，前方汽車站，每軍有一處，損害較大的汽車，則送到「修理站」中。汽油則嚴格分配，各隊每月應用若干，不得超過。每天合計，需要汽油，超過八十萬公升。

茲舉一實例。德國猛攻凡爾登時，法國方面準備過於疏忽，不得不急迫增援。在一條路上，即有名的神聖路（Voie Sacrée），在二十四小時，過了六千輛汽車，平均每十五秒鐘一輛，最多時，每五秒鐘一輛。這些車輛一星期間，可以載運九萬人，材料可運五萬噸。一星期共計行走一百萬公里。在這一戰場中，共有汽車八千輛。同時兩邊行車，一來一往，載運軍人，以百萬計。如果沒有汽車，凡爾登之役，德軍的勝利，是毫無疑義的。

一九一六年七月一日，索姆（Somme）之戰開始，汽車的效用，又大大的表現。在柏來與加畢公路上（La route Bray-Capy），二十四小時，經過汽車六千六百輛，最多時每四秒中過一輛。當時汽車載重總量，達八千噸，可載人員七萬五千名。

一九一八年七月，協約各國大舉反攻，在索阿松（Soissons）到愛頗來（Épernay）之線，戰線長三十公里，汽車運輸緊張萬分，共計數目，超過五萬輛之多。在戰事將近終了時，英、法、美三國軍隊，使用汽車

數，共計達十八萬輛。協約國的能够戰勝，一部分不能不歸功於數量既多、組織又好的汽車運輸隊。

## 一　軍備的負擔

十九世紀之末，各國軍備費用，已達驚人的數目。當時全世界的常備軍共計約達五百二十五萬人。每人每年費用，以四十鎊計，已超過二萬一千萬鎊。如果將此巨款，用在生產方面，以四釐計，可得於有用資本五十二萬萬金鎊。如果這五百萬年富力強的軍人，均從事生產，在經濟方面的收穫，格外偉大了。全世界人人幸福的理想，不是軍費過重，決不是不能實現的事。

一八九八年估計，歐洲四大強國的兵士，每年每人的經費，平均如下：

| 國別 | 鎊數 | 國別 | 鎊數 |
| --- | --- | --- | --- |
| 俄國 | 三十鎊 | 法國 | 六十五鎊 |
| 德國 | 四十六鎊 | 英國 | 八十一鎊 |

根據一八九八年法國統計雜誌（La Revue Statistique）的估計，和平時期，歐洲各國，為了維持

常備陸軍，每一國民，所負擔費用，有如下表：

| 國別 | 辨士數 | 國別 | 辨士數 |
|---|---|---|---|
| 芬蘭 | 二先令七辨士 | 英國 | 九先令六辨士半 |
| 丹麥 | 五先令六辨士半 | 德國 | 十一先令八辨士 |
| 荷蘭 | 八先令三辨士半 | 法國 | 十三先令十辨士 |

以英國論，一家四口計，每年負擔陸軍費，約達二鎊，負擔海軍費，爲數更多。南非戰爭後，陸軍軍事費增加百分之五十，每家負擔改爲三鎊，到了一九一四年，負擔費用總計增至七鎊。

「一八九八年俄皇發起和平會議。當時各國在武裝和平名義之下，積極擴充軍備，負擔日增，財政困難。經濟恐慌，主因在此。可是英、美兩國國力充實，對於此次會議，毫不熱心。德國更抱敵視態度。一位德國代表施瓦次好夫將軍（General von Schwarzhoff）在海牙會議裏，甚至宣言『捐稅雖重，德國人民，並不受很大影響。正相反，公私兩方，財富日增。至於強迫服兵役一事，德國人並不認爲是一重擔。反而認爲對於國家生存、繁榮及前途，這是一聖神的愛國的義務。』」

和平既無希望，各國軍備競爭，更加激烈，直到一九一四年，不可避免的世界大戰，終於爆發。茲將海牙和平會議後，各國軍費增加情形，表列如下：

英國

| 年度 | 陸軍費 | 海軍費 |
|---|---|---|
| 一八九〇年（四月一日起至次年三月三十一日） | 一七、五六〇、〇〇〇鎊 | 一五、五五三、〇〇〇鎊 |
| 一八九七年 | 一九、三三〇、〇〇〇鎊 | 二〇、八五〇、〇〇〇鎊 |
| 一九〇六年 | 二七、七六五、〇〇〇鎊 | 三一、四三四、〇〇〇鎊 |
| 一九一三年 | 二八、三四六、〇〇〇鎊 | 四八、八三三、〇〇〇鎊 |

可見陸軍費增加了一千萬鎊，海軍費增加了三千三百萬鎊，經費來源大部得自捐稅，人民的負擔，於是逐年加重。

德國

| 年度 | 陸軍費 | 海軍費 |
|---|---|---|
| 一八九〇年（四月一日起至次年三月三十一日） | 三五、九七六、〇〇〇鎊 | 三、五八六、〇〇〇鎊 |
| 一八九七年 | 三〇、七四一、〇〇〇鎊 | 五、七〇一、〇〇〇鎊 |
| 一九〇六年 | 三七、六六〇、〇〇〇鎊 | 一二、九五八、〇〇〇鎊 |
| 一九一二年 | 四七、二六〇、〇〇〇鎊 | 二三、五二二、〇〇〇鎊 |

海軍費增加了七倍之多，陸軍費比英國多百分之七十，人民無力負擔，政府收支無法平衡，不得不大事舉債。

法國

| 年度 | 陸軍費 | 海軍費 |
|---|---|---|
| 一八九〇年 | 二三、二〇九、〇〇〇鎊 | 八、〇五五、〇〇〇鎊 |
| 一八九七年 | 二七、三四五、〇〇〇鎊 | 一〇、四三一、〇〇〇鎊 |
| 一九〇六年 | 三四、三八二、〇〇〇鎊 | 一二、二三六、〇〇〇鎊 |
| 一九一二年 | 三九、七五三、〇〇〇鎊 | 一八、六七五、〇〇〇鎊 |

法國陸軍費增加了一千六百萬鎊，海軍費增加了一倍以上，使法國財政十分困難，不得不舉債，國債付息，每年增加到五千多萬鎊。

至於美國，美國本來軍事費比別國少得多，但是因為國際形勢太壞，也大事增加：

美國

| 年度 | 陸軍費 | 海軍費 | 年金費 |
|---|---|---|---|
| 一八八九年（一八八九年七月一日到一八九〇年六月三十日） | 八、九一六、〇〇〇鎊 | 四、一二〇、〇〇〇鎊 | 二一、三八七、〇〇〇鎊 |
| 一八九六年 | 九、七九〇、〇〇〇鎊 | 六、九一二、〇〇〇鎊 | 二八、二一〇、〇〇〇鎊 |
| 一九〇五年 | 二三、五八九、〇〇〇鎊 | 二二、〇九五、〇〇〇鎊 | 二八、二〇七、〇〇〇鎊 |
| 一九一一年 | 二九、七五九、〇〇〇鎊 | 二七、一一八、〇〇〇鎊 | 三〇、七一八、〇〇〇鎊 |

茲更將海牙和平大會時的各國海陸軍費與歐戰爆發前的數目，列一詳表如下，以供比較：

| 國別 | 一八九八年海軍費 | 一九一四年海軍費預算 |
| --- | --- | --- |
| 英國 | 二五、六七四、〇〇〇鎊 | 五一、五五〇、〇〇〇鎊 |
| 法國 | 一一、七一六、〇〇〇鎊 | 二五、三八七、〇〇〇鎊 |
| 德國 | 五、九七二、〇〇〇鎊 | 二三、二八五、〇〇〇鎊 |
| 俄國 | 七、〇八九、〇〇〇鎊 | 二六、一四九、〇〇〇鎊 |
| 奧國 | 一、三〇〇、〇〇〇鎊 | 七、四〇八、〇〇〇鎊 |
| 意大利 | 四、七〇九、〇〇〇鎊 | 一〇、三一三、〇〇〇鎊 |
| 日本 | 一、一〇〇、〇〇〇鎊 | 一〇、二二四、〇〇〇鎊 |

各國海軍費，十五、六年間，最少也增加一倍，有的甚至增加了十倍。

| 國別 | 一八九八年陸軍費 | 一九一四年陸軍費預算 |
| --- | --- | --- |
| 英國 | 二〇、八〇〇、〇〇〇鎊 | 二八、八四五、〇〇〇鎊 |
| 法國 | 二六、三四三、〇〇〇鎊 | 五七、四六〇、〇〇〇鎊 |
| 德國 | 三一、六三五、〇〇〇鎊 | 七一、〇〇〇、〇〇〇鎊 |
| 俄國 | 三〇、三二七、〇〇〇鎊 | 七九、七〇四、〇〇〇鎊 |
| 奧國 | 一〇、〇〇〇、〇〇〇鎊 | 三一、三三一、〇〇〇鎊 |

| | | |
|---|---|---|
| 意大利 | 一二、六八三、〇〇〇鎊 | 一八、七五六、〇〇〇鎊 |
| 日本 | 三、二〇〇、〇〇〇鎊 | 九、九九七、〇〇〇鎊 |

比國大經濟學家，莫利那里(de Molinari)說：歐洲的勞動者，每年要有一整月，專爲軍備作工。有些國家，還有多作一兩星期的工，以付國債利息。這是戰神給與平民的恩典！

## 二　戰爭的犧牲

戰爭費用，愈延長則愈增加。動員時的經費，各國大都預先準備，軍火也在平時，早有存積，戰事初期，足以應用。德國甚至將法國賠款，提出一部分，成立戰備基金。但是戰事延長，準備逐漸耗損，軍火極需新製，物價亦漸增高，費用乃與日俱增。但是歐戰發生後的第一年，費用已經十分可怕，值得我們稍加研討。

德國野心勃勃，平時備戰費用，已極巨大。歐戰以前，德國全國土地、房屋、工廠等等一切財產的總資本價值，約為一百五十萬萬英鎊，與英國戰前國富額，大略相等。德國全國人民收入總額，每年約二十萬萬英鎊。而每年帝國政府收入達一萬七千五萬英鎊，各邦歲入為三萬六千萬英鎊，合計為五萬三千五百萬英鎊。換言之，德國人民總收入，有四分之一以上，被政府拿去。

開戰以後，支出大增，正常收入，不够應付，祇好發行公債。戰前帝國公債。總額祇有二萬四千萬英鎊，一年半後，一九一六年一月一日，總額已增加到十六萬二千萬英鎊，增加了六七倍之多。奧匈帝國的戰時財政，情形更壞。全國資本價值，估計為五十二萬五千萬英鎊，全國國民總收入，估計祇有六二五、〇

〇〇、〇〇〇英鎊，而國家歲出，竟達二二〇、〇〇〇、〇〇〇英鎊，每一國民對於國家的負擔平均佔他收入的三分之一以上。

協約國方面的情況，可用下列兩表來表示：

（單位百萬英鎊）

| 國別 | 國富 | 國民總收入 | 戰前歲出 |
|---|---|---|---|
| 英國 | 一五、〇〇〇 | 二、二〇〇 | 一九八 |
| 法國 | 一一、六八〇 | 一、四六〇 | 二〇八 |
| 俄國 | — | — | 三七〇 |
| 意大利 | 三、二〇〇 | 四〇〇 | 一〇四 |

協約國國債情況：（單位百萬英鎊）

| 國別 | 戰前 | 一九一六年一月一日 |
|---|---|---|
| 法國 | 一、三二〇 | 二、五二〇 |
| 英國 | 七〇七 | 二、一二五 |
| 意大利 | 五七〇 | 七六〇 |
| 俄國 | 九二〇 | 二、二二〇 |

利物浦交易所祕書克拉蒙(Edgar Crammond)於一九一五年三月，在皇家統計學會報告，將歐戰第一年的損失，估計爲九、一四八、〇〇〇、〇〇〇英鎊。日本、意大利及其他中立國的損失，尙不在內。

估計戰爭的損失，是非常困難的。除政府直接費用外，至少還要顧到三點：第一是戰區財產的直接損失，第二是交戰國農工商業的損失，第三是那樣多年富力強壯丁的死傷，直接間接的損失。尤其第三層格外困難。把人的健康及生命，用金錢去估計，是件不近人情的事。不過這是不得已的。一位壯丁，死於戰場，則他以後的生產能力完全損失。他的家屬，要別人去負擔。他的以前的教養，完全的費。戰爭經濟學的著者侯斯特(F. W. Hirst)估計，每一英國兵士，如果戰死，國家將損失六百英鎊，德、法兵士，估計爲五百英鎊，奧國兵士爲四百英鎊，俄國兵士爲三百英鎊。歐戰軍人死傷，常以百萬計，損失之大可以想見了。

## 三　戰費的龐大

世界大戰的戰費，至今恐怕還不易十分精確的寫出來。第一件，有些數目字還不十分完全；第二件，與大戰有關係的支出，至今還沒有停止。不過關於戰費的種種事實，當然已經有了詳細的調查並解釋。下列各問題，是讀者所應該注意的：

（一）所謂戰費 (the cost of war) 究竟是指什麼？

（二）討論政府的實在支出，對於「戰時支出」(expenditures during the war)與「戰爭支出」(war expenditures) 是不是應該分開？如果是應該分開的，那麼究竟那些費用，該算做「戰爭支出」呢？

（三）實際的戰爭費用，來源究竟在哪裏？這個問題，又引起了另一問題：籌措戰費，用加稅方法好呢？還是用舉債方法？關於捐稅的事實，該先研究。可是在這方面，所謂「戰爭捐稅，」究竟是指什麼，大家的意見，很不一致。戰時經濟與戰爭經濟的區別，不易辨別清楚；關於捐稅，也是一樣：對於戰時捐稅

(taxation during the war)與戰爭捐稅(war taxation)，界限又未劃清。其實，關於捐稅的事實，正確的解釋，是十分重要的。

（四）第四個問題：各國籌款，對於各種捐稅，有的着重某種方法，有的偏重別的，究竟應該怎樣？

（五）最後，我們還該研究公債所佔的地位，討論還本期限，是長期的好呢？還是短期的？

「戰費」的意義，可以有好幾種。狹義的，是指直接與作戰有關的實際的金錢費用，拿幾元幾角計算的支出。廣義的戰費，可以包含許多項目，直接的以及間接的，祇要在經濟觀點上有相當的關係。這種廣義的實際的戰費，可以指生命財產的實在損失，也可以指每年社會全體生產的減損。財產的直接損失；還可以大致不差的計算出來，可是由於生命損失的犧牲，就不容易計算了。關於這方面的估計，大都是毫無根據的。一個國家的財富，如果用全國社會總收入來計算，則下列這些原因，都足以使國富減少：如德、奧兩國的疆土損失；天然資源的毀壞，有如法國戰區的煤礦及森林；勞動力的減少：歐洲多數國家，許多工人受傷，而一般市民的饑餓，也足以減少勞動力；經濟效率的減損，或由於生活標準的降低，或由於工作習慣的改變。這種廣義的戰爭總犧牲，雖然大部分是不能計算的，可是卻充滿了深遠的意義。

本節祇想討論直接的金錢費用。這種直接的金錢費用，即是政府所支出的戰費，非但包含海陸軍的實在支出，而且包含在實業界裏，與海陸軍事有關的一切支出；同時還包含軍人的家庭維持費。這許

多費用，在現代戰爭中，比較從前，要大得許多。從前的野蠻部落，用弓箭槍矛做戰，進化到現代的十六英寸大礮、無畏艦、潛水艇、飛機、毒氣以及現代戰爭的無數的技術上的輔助品，相距是多末的遼遠！可是結果呢，歷史上一切戰爭的金錢費用，完全加起來，還遠不如世界大戰一次用的例。

便是想將狹義的戰費，用數目字表示出來，也有好幾層困難。第一件，戰費該算到那天爲止，這個問題，就很麻煩。宣告休戰那一天，戰爭本可以算是終止，不過也可以說，直到和約被批准了，戰爭纔能算眞正的完畢。不過，便是和平已經成立了，戰費支出，決不能立刻停止。復員的程序，進行得總是很慢，好些國家，會支出巨額的復員津貼。而且，在侵佔的區域裏，還要有若干時期的鎭壓工作。還有，我們不該忘掉付給人民的戰爭損失賠償金；建設的費用；以及有些國家貨幣跌價後匯兌上的損失。最後，對於受傷的軍人，死者的家族，還該付給津貼。因此可以看見，要精確的計算戰費，簡直是不可能的，因爲戰費的支出，並沒有停止。計算戰費的最好的辦法，也許是把戰事終了後半年到一年的時期（依照各國預算年度終了期）也算進去，換言之，即是算到一九一九年的三月至十月。不過，這個辦法，當然會使數目字不大正確。還有一層，普常發表的數目字，裏面有許多地方很不確實。較富的國，借款給較窮的國，而在戰費的總數裏有時會把這種支出，算做兩筆——這個辦法，祇有假定這種借款，永遠不還，纔說得過去。還有，譬如美國，不採用津貼辦法，代以保險制度，因爲收入巨額的保險費，雖然這筆款以後終要完全付出的，但在表面上，帳上的支出，比實在的支出要少一些。最後，這些數目字，大都沒有顧到物價水準的變動，和貨幣

價値的漲落。在一次像世界大戰那種長期戰爭裏，物價總要高漲的。有的國家，漲了兩倍，有的漲了三倍以上。因此戰費的支出，看去是年年增加，實際上也許是由於這個原因，至少一部分是如此的。

把這許多困難說明了以後，我們現在把各國實在的戰費的支出情形，簡略敍述一下。

第一件，應該敍述的，是用於戰事的每天平均支出。自然，各交戰國家，都要經過相當的時間，纔能夠放手大做，尤其是英國如此。依照英國財政大臣所發表的數目，在大戰開始的幾個月裏，政府每天平均支出，不過一千萬金元，而到了一九一八年，增加到每天約三千六百萬金元之高度。不過這個驚人的數目，多少有點太過，因爲沒有把「戰時支出」(expenditures in the war)和戰爭支出 (expenditures for the war) 分開計算。要想確實知道任何國家的眞正的戰爭支出，很明顯的，應該把普通支出，卽和平時期的支出減去。可是這件事，有時候卻很不容易。第一件，便是和平時期的支出，也有年年增加的趨勢。所以，如果我們拿戰事爆發前一年的經常支出爲標準，在一長期戰爭中，還應該把這個數目，每年要多少增加一些。第二件，戰前的支出，有時也會包含準備行將發生的戰爭的費用。這些費用，又應該減去。不過這些支支節節的地方，如果處處顧到，事實上旣辦不到，所以祇有在戰爭期內每年支出額裏，減去戰事未發生前一年的支出的數目，就算做戰爭支出(戰時支出減去平時支出等於戰爭支出)。不過這種辦法，把戰爭的實在金錢費用，未免多算了些。各國每天平均戰費，在英國，戰事發生後八個月內，每天平均，是九百五十萬金元。到了一九一八年，增加到每天三千三百五十萬金元，此後慢慢的減少。法國的

每天平均戰費，當然要少些，開戰後三個月內，每天是八百五十萬金元，到了一九一七年，增至每天二千一百餘萬金元。德國的每天戰費，與英國差不多，開戰後最初九個月內，每天約一千三百萬金元，到了一九一八年下半年，增加到每天約三千四百五十萬金元。不過德、法兩國的數目，不知道是包含一切的支出呢，還是專指戰爭支出。如果是指一切的支出，則德國每天的戰費，要較英國略少，如果是專指戰爭支出，則每天戰費，就要較英國的稍多。意國與奧國，每天的戰費，當然較少，意國最多每天到一千零五十萬金元，奧國最多每天爲二千萬金元。俄國的每天戰費在一九一七年爲四千七百萬金元，不過此時的盧布價格大跌，實在的支出，比這個數目，要少得多。

美國參加戰爭以後，每天的戰費，不久就超過任何交戰國。在一九一八年年終，竟達六千四百萬金元的驚人的數目，比英國還多一倍。

現在該討論世界大戰時各國戰費的總數。不過想把這個總數，用比較的統計表表示出來，卻不可忘記上面說過的困難。許多數目字並不十分正確，而且也不能使牠們完全正確，原因有好幾個。第一件，各國政府的財政報告，以那一天爲最末一日，頗有不同。不過我們現在採用的日期，都是在休戰以後，祇有俄國除外，因爲自一九一七年十月革命以後，就沒有可靠的數目字。第二件，除開英、美兩國，其他國家的數目字，我們不知道是包含全部支出呢，或純粹祇指戰費。便是美國官方的數字，也並不十分正確。還有，如日本及其他參戰小國，沒有把牠們的數目字算進去。因爲牠們的戰費，有的事實上簡直沒有，有的

是數目非常的小。

聲明了這幾點後，我們可以估計，世界大戰的戰費總數，達二千三百二十萬萬金元（二三二、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元。）不過這個數目裏，應該減去英、美、德、法諸國借給聯盟國的款額，這些借款，兩國都算在支出內，所以在戰費總數裏，一筆款算了兩次，這個數目，是二百十萬萬金元。減去此數，則戰費淨總數將超過二千一百萬萬金元。可是在戰爭結束後，各國大都還要繼續支出若干與戰爭有關的費用，所以算到一九二〇年年終，戰費總數，大概會超過三千三百六十萬萬金元，減去借給聯盟國的款，淨數是二千一百五十萬萬金元弱。我們可以承認這個數目，還算正確的代表世界大戰的實在的金錢支出。

請不要忘記，這些數目，算到休戰後六個月至一年。不過多數國家在戰事結束後，還要繼續支出巨款。

而且將來最後結算戰費，那巨額的建設費，賠償費，似乎應該算進去。這樣一加，戰費的總數，上面說過的這個二千萬萬金元以上的數目，恐怕還要再加一倍吧。

# 一 戰爭與財政

戰爭的費用，與人類進化，比例的增加。上古時代，人人皆能自衞，生存工具即是武器。後來有了軍民之分，糧餉需要巨款。尤以武器進步，製造旣困難，數量又增加，於是戰爭成爲最耗費的事件了。

近代戰爭史，始於法國革命戰爭及第一帝國時代的戰爭，自一七九一年到一八一五年，先後達二十三年，費用通常估計爲三十萬萬金元。不過這個估計，未免太低。侯斯特說，當時英國財政部，爲這次戰爭，先後用款，超過八萬萬英鎊。歐陸各國的犧牲，究竟有多少，很難計算。財產的損失，工商業的停頓，貨幣的跌價等等情況，在當時是無法統計的。這些次戰爭，歐洲大國，無不參加，戰區之廣，遍及歐、非兩洲，死亡人數，超過二百萬，但戰爭費用，與歐戰損失的三千萬萬金元相比，不過百分之一而已。

克里米戰爭，費用總數估計爲三萬四千萬英鎊，俄國用去一萬六千萬英鎊，英國用去七千四百萬英鎊，法國六千六百萬英鎊。俄國費用，雖然較多，但是與歐戰時的費用相比，每日所費，僅爲一與十六之比。日、俄之戰，所費已大增加，每月所費與歐戰時相比，爲一與五之比。日、俄之戰，使日本國債由六千萬英

鎊增加到二萬四千萬英鎊。俄國國債，由七萬萬英鎊增加到九萬萬英鎊。連增加稅收與其他收入在內，戰費當超過國債增加額。一八五九年，法國助意抗奧，費用達五千萬英鎊，奧國用去二千五百萬英鎊，法國一千五百萬英鎊，意大利一千萬英鎊。

美國南北戰爭，也許是歐戰以前各次戰用中費用最大者。戰事延長四年，北方動員二百五十萬人，用去五萬萬英鎊。南方用費數目略等。但是財產的毀滅，工商業的損失，爲數比戰爭還多一倍，約計二十萬萬英鎊。黑奴的市價估計爲一萬六千萬英鎊，他們得到解放，也可以算是南方的損失。

一八六四年，渺小的丹麥抵抗普魯士，此次戰費合計爲一千四百萬英鎊。普、奧之戰，雖僅延長六星期，但戰費達六千六百萬英鎊。

一八七〇年至一八七一年的普、法之戰，法國支出五萬零六百萬英鎊，內中包括賠款五十萬萬佛郎，計合英金二萬二千五百萬。德國方面，所費較少，賠款已超過政府的支出。而法國人民直接間接的損失，爲數也大，估計達五萬萬英鎊。這次戰爭，時期不過半年，損失已如此的大，如以每日戰費計算，已經是空前的了。一八七七年到一八七八年的俄、土戰爭，俄國支出一萬六千一百萬英鎊，土耳其費用，約爲俄國之半。南非戰爭，英國財政支出，爲二萬五千萬英鎊。

## 二 法蘭西革命戰爭

十八世紀末到十九世紀初年的拿破崙戰爭，實開近代戰爭的新紀元。至少在法國方面，這已是民衆的戰爭，與以前帝王間的戰爭，性質大異。當時歐洲各國，政體都是專制，貴族在上，下民受苦，有些國家，農奴制度尙未廢除。法蘭西民衆首先樹自由、平等、博愛之旗，推倒帝制，建立共和，人類史上，發生一大轉變。這是被壓迫者的第一次大勝利。

我們今日，對於法國的制度，已經不感到絲毫的新奇，但在一百數十年前，的確是太危險了——對於一切特權階級。自由？奴隸們怎肯再受壓迫，平等？特權如何維持？博愛？一切現存制度，豈不盡將推翻？於是普、奥兩國，以瓜分波蘭的精神準備攻法，英國當然也參加這種『神聖』的戰爭。一七九二年七月六日布隆維克大公(Maniferto de Brunswick)的宣言很明顯的向法蘭西人民說：你們如果要自由，則將盡被殺戮。代表奥、普諸國，正式要求君王復位，教權恢復，一切新的制度，完全取消。

法蘭西民衆，爲了自己的自由，乃在『祖國危矣』(La Patrie en danger)的口號之下，成立革命

軍，竟戰勝普、奧聯軍。民衆的力量，表現得如此的偉大，在歷史上還是空前的，至少非當時各專制國家的帝王預料所及。

法國本是一個窮苦的國家，帝王宮廷的奢華淫蕩，便是民衆痛苦的一大明證。農民的苦況，那些「請願書」(cahiers)很明顯的表示。克魯泡特金在所著法國大革命史裏有下列一段話：

「所有記述法國大革命的歷史家，已經對於這個題目多所描述。國家徵收的租稅，領主徵收的地租與獻物，僧侶徵收的什一稅，在這三重壓迫之下，還加上徭役，弄得人民不能忍受，叫苦連天。於是許多人民，遂變爲乞丐，流蕩在外面。一七七七年，官家宣佈有一百一十萬人，流爲乞丐。在鄉村間，飢饉是時常有的，沒有的時候很少，因此各地乃死亡枕藉。於是農民千百成羣的從他們自己的隣近逃亡出來，希望能找到情形較好的别的地方，可是這種希望是使人十分失望的。同時在城市中的貧民，也頻年增加，自然也是因爲缺乏食物之故。在各區不能使市場貨物充足的時候，爭麪包的叛亂遂起，接着常是屠殺。這竟成了這時法國的日常生活的常態。」

但是革命以後，情形忽然大變。歷史家米雪萊說過：農民與土地結了婚，生產增加了兩三倍。英國經濟學家兼農學家揚格(Arthur Young)在所著法國旅行記裏說，耕者有了田地，使泥沙變成黃金。實行徵兵制，使法國軍隊人數無敵，又充公了大地主的土地，使法國經濟立刻改善，於是拿破崙竟成爲蓋世的英雄。我們讀中國人中外歷史，總感到土地問題的重要。中國目前，尚未脫農業經濟的階段，而土地

分配的不均，至少是國家貧窮的主因之一。窮國必弱，我們如想富強，土地問題的解決，眞是先決條件之一。這個問題，與戰爭也有密切關係，我們希望能有機會，加以詳盡的討論。

革命法國，非但使專制的普、奧諸國，立刻出兵攻擊，即號稱自由的英國，也決心加以撲滅。就在路易十六被處死刑那一月，英國對法宣戰。理由呢？英國當時經濟學家科登（Cobden）這樣的說：『如果我們預料法國將來會攻擊我們，我們當然可以對法宣戰，至於「藉口」無論如何是不會找不到的。』事實上，此時法國決不想開罪英國，可是保守黨首領庇特（Pitt），非將共和的法國打倒不可。他於開戰後一次演說裏曾說：『兩三年來，法國起了革命，其根本原則，與一切正規的政府不相容，竟敢反對相傳的帝制，反對貴族，反對一切特權的階級。』

英國的海軍無敵，財力雄厚，又得普、奧諸國的幫助，終未能達到恢復王位，制服革命的目的。關於法國革命軍，克魯泡特金說：

『他們服裝不全，常是破衣赤足，而且時常挨餓。但爲平等的革命的聖潔之火所激發，當危險緊急時，一七九三年之義勇軍竟能獲勝。同時，國民大會的特派員也表現異常的力量，以籌備糧食，服裝及軍備之運輸。大部分的人，心中都有平等這一個原則。除少數例外，所有兩百名特派員，幾乎都能與士卒共甘苦患難。這樣的努力成功了。經過八九兩月失敗的黑暗時期後，共和國軍隊竟能獲勝，敵軍侵入之潮，於秋初時便遏止了。』

而「漢奸」的可怕，更甚於一切。一七九二年四月二十日，法國與普、奧聯軍開戰，二十九日，兵士們發現他們的總司令便是內奸，立刻殺死，此後的總司令，先後均被發現為內奸嫌疑犯。法國在開戰之初，情勢的危急，還是主因。但是瓦爾米(Valmy)一戰，法國砲兵大行活動，竟將各國聯軍完全驅逐出境。甚至長驅攻入德境。使革命的法國，轉危為安。法國革命軍的組織，一部分志願兵外，加上徵兵制的民軍。人數逐漸增加，到了一七九五年，已達五十三萬人。戰爭延長，兵士的經驗增加，遂成為歐洲最強的軍隊。

法國的革命軍，採用新的戰術。歷史上所稱游散戰術 (horde-tactics)，便是法國軍隊的特點。作戰時，勇敢善戰的兵士，可以到處四散，遠離大軍，給敵人以損害，到了相當時機，大軍方出動予敵人以最後打擊。在砲兵方面，由於世界著名的砲戰改革家格里包伐爾 (Gribeauval) 的革新，成為歐洲最強之砲兵。「師」的單位，也是法國發明的。設一師長負責指揮，有些次重的事，由他決定，證明是一大進步。由師而成立軍的單位，更為容易。

革命軍因為太窮，買不起帳幕，又因為沒有車輛，無法運輸。簡單輕便，於是成為法國革命軍的特長。他們行軍神速，使敵人大為驚恐。他們又能吃苦，又不怕死。軍中又有公安委員會的代表，監視一切。於是法國新軍，遂所向無敵。

法國的勝利，由於革命的熱情，制度的革新，土地的沒收，情勢雖然孤立，竟能抗拒各國聯軍。如果將別國情況與法國比較，情形就大不相同了。便是富足的英國，雖然海軍無敵，財力雄厚，但是人民生活，大

受戰爭的影響。工商業停頓，物價飛漲，失業人數，無千無萬，各地工資降低一半，於是貧民羣起暴動，政府雖採嚴厲手段，到處殺戮貧民，仍無法制止。飢荒災疫，一直延長到『飢餓的四十年代』（the hungry forties）國內的不安使英國政府，不得不制定嚴刑峻法，以壓制人民。貧民與富人間的公開戰爭，竟成爲英國當時主要的威脅。

據英國經濟學家楊格（Arthur Young）的統計，小麥價格每一夸特（四分之一噸）於一七六七年、一七六八年、一七七〇年，爲兩鎊十一先令，到了戰爭以後一八一〇年、一八一一年，增加到五鎊十先令。增加了百分之一一五。肉類價格增加百分之一四〇，牛油增加百分之一四〇，奶酪增加百分之一五三。因此主要食物價格增加了百分之一三八・五（138½%）。其他物品，價格增加得格外厲害。而同一時期，工資的增加，不到百分之百，可見實在的工資，降低了三分之一以上。

坡爾式（Porter）還說：一七九〇年，熟練工人的每週工資，用以購買穀物，可得一百六十九品脫（pint）農村粗工的每週工資，可購八十二品脫，到了一八〇〇年，前者祇能購得八十三品脫，後者祇能購得五十三品脫。而捐稅的加重，又使勞動者身受其害。依唐比（Arnold Toynbee）的估計，一直到一八三四年，工人的工資，一半要繳納捐稅。可是穀類的漲價，反使一般地主大獲其利。貧民的怨恨，更爲有理了。

就在戰爭將要結束那一二年內，英國的銀行，停業的達二百四十家之多。而對法戰爭的結果，使英

國政府債務，增加了六萬萬金鎊。貧民慘苦，任何歷史家，都給以生動的敍述。『飢餓的四十年代，』勞工階級的黑鐵時代，遂成爲英國歷史的最大汚點了。

至於大陸諸國，情況格外的壞。歐洲各大城市，充滿了各國的乞丐，便是人民慘苦的明證。而法國雖因拿破崙的野心過大，終於戰敗，但是債務增加無幾，人民生活，反較勝於其他戰勝國，這不能不歸功於舊制度的推翻，社會經濟矛盾的減少。

## 三　和平與財政

拿破崙戰爭以後，歐洲各國，享受了數十年的太平。在十九世紀以前，戰爭簡直是年年有的，一八一五年以後，戰爭遂變成例外的、偶然的事——不輕易發生的。這種轉變，當然是人類的大幸原因有三：

（一）第一個原因，便是十六七年的戰爭，使歐洲各國，大都貧乏不堪，無力作戰。美國著作家張寧（Channing）在關於戰爭的演講（lecture on war）裏於一八二九年說過『多少年來，貧窮使歐洲太平。』各國平民，生活困難，負擔沉重，人心於是厭戰。政府雖捐苛稅雜，仍難維持，債臺高築，也不敢言戰。

（二）第二個原因，是戰費逐漸增多，一旦開戰，籌款不易。和平時期，工業逐漸恢復，商業關係轉好，如發生戰事，一切立刻破壞，權衡比較，戰爭並不有利。和平團體，於是紛紛成立，社會思想，更主張消滅國界。也許有少數人，好戰喜功，但是多數輿論，終是傾向和平。歐戰以後，各國衝突時起，爭執日多，但是至多積極備戰，不肯輕啓戰端，這也是主要原因。

（三）各國間的商業關係，逐漸增進，互相得益。張寧曾說，『一八一六年以後，歐洲的和平狀況，工

業大大的進步。科學的發明，應用在有用技術方面，得到驚人的成功。各國都努力發展富源。「勞動」竟成爲一大侵略者，比任何勝利的戰爭，更足以使國家富足強盛。」十九世紀以來，國際貿易日漸重要。英國實行自由貿易政策以後，發達更速。火車汽船，使交通格外迅速而價廉。任何國家生產有餘，都可以運往外國。國際間的競爭，不再單靠海軍與陸軍，主要的還該有更多的糧食、原料，尤其是工業製造品。世界的局面，於是大變。貨物交換，人人得到利益，於是和平的重要，爲一般人所承認。

在財政方面，也大受和平之賜，即以英國論，十九世紀使財政狀況，逐漸轉好。英國牛津大學經濟學教授惠特萊主教（Archbishop Whately）於一八三〇年左右，在講授貨幣問題時，曾指出當時英國每年的捐稅，五分之三要用以償付國債的利息。其餘的差不多完全用在海陸軍費上。國民所繳的捐稅，每一金鎊，用途的比例大致如下：

| | |
|---|---|
| 海陸軍費 | 七先令二辨士 |
| 行政費 | 十辨士 |
| 國債付息 | 十二先令 |

三十年後，郎福（Longford）曾有一相似的估計，行政費的比例增加了，而且增加了五倍之多。三十年的和平，使債務費減少了許多：

| | |
|---|---|
| 海陸軍費 | 七先令九辨士 |
| 行政費 | 四先令二辨士 |
| 國債還本與付息 | 八先令一辨士 |

南非戰爭以前，一八九八年的估計，債務費更加減少，行政費稍有增加，可是軍事費也稍增加：

| | |
|---|---|
| 海陸軍費 | 九先令十辨士 |
| 行政費 | 五先令 |
| 國債還本與付息 | 五先令二辨士 |

南非戰爭以後，國家支出總額大增，比例又不同了。債務費雖稍減，但是軍事費大增，使行政費的比例，不得不減少：

| | |
|---|---|
| 海陸軍費 | 十先令九辨士 |
| 行政費 | 四先令九辨士 |
| 國債付息 | 四先令六辨士 |

如果將地方的收支，與國家收支合計，則十九世紀下半期以後，情形更佳。一八七〇年度（一八七〇年四月一日到一八七一年三月三十一日）國家收入為六千八百萬鎊，地方收入為二千五百萬鎊。

其支出分配，大略如下：

| | |
|---|---|
| 國家行政費 | 一三、〇〇〇、〇〇〇鎊 |
| 地方行政費 | 二五、〇〇〇、〇〇〇鎊 |
| 共計 | 三八、〇〇〇、〇〇〇鎊 |
| 海陸軍費 | 二四、〇〇〇、〇〇〇鎊 |
| 債務費 | 二六、〇〇〇、〇〇〇鎊 |

如以每鎊爲單位，則英國民衆所繳的捐稅，用途大致如下：

| | |
|---|---|
| 海陸軍費 | 五先令五辨士 |
| 債務費（付息與還本） | 五先令十一辨士 |
| 教育、道路、卹貧、衞生、公安及其他行政費 | 八先令八辨士 |

到了一九〇三年度，國家支出增加到一萬三千萬鎊，地方支出增加到九千萬鎊。其分配情況，大略如下：

| | |
|---|---|
| 國家行政費 | 二七、〇〇〇、〇〇〇鎊 |
| 地方行政費 | 九〇、〇〇〇、〇〇〇鎊 |

| | |
|---|---|
| 共計 | 一一七、〇〇〇、〇〇〇鎊 |
| 海陸軍費 | 七一、〇〇〇、〇〇〇鎊 |
| 債務費 | 二八、〇〇〇、〇〇〇鎊 |

如以每鎊爲比例，則如下表：

| | |
|---|---|
| 海陸軍費 | 六先令八辨士 |
| 債務費 | 三先令 |
| 行政費 | 十先令四辨士 |

# 四　各國戰時公債史

## 甲　英國

英國國債史，始於一六八九年的革命。從前的國王，便是舉債，大都以私人名義，或用珍寶作押，或以收入爲抵，爲數不能過多。一六八九年以後，政府財政，要受議會監督。因對法戰爭，議會不得不開始舉債。不過當時債額，尙不過大；利息很高，總是七釐或八釐，而且還要以關稅或國產稅爲抵押。

在十八世紀初年，曾採用有奬公債的辦法。購買奬劵者，換取公債，年利六釐；三十二年還淸。在奬金以外，認購人還可以得到種種額外的利益。先後發行六次，政府共得九百萬鎊，但是國債總額，卻增加了一千一百多萬鎊（一一、七二三、〇〇〇金鎊。）

在喬治一世治下（一七一四——一七二九），和平較久，國債情況，大見進步。從前發行公債，需要用種種稅收爲擔保品，情形複雜，太不經濟。此時將各種公債，統一成三種，利率也逐漸減低，一七一七年，

有些公債減爲五釐，一七二七年，有些公債減爲四釐。到了十八世紀中葉，差不多所有公債都是三釐。一七五五年的英國信用，事實上已經很高了。

美國獨立戰爭時，戰費過大，國債信用，大形降落。在一七八一年，發行三釐公債、百鎊債票，規定將來還本一百五十鎊；另外加給二十五鎊；因此政府實收一千二百萬鎊，而國債增加了二千一百萬鎊；情形的惡劣，達於極點。到了一七八二年，三釐公債價格，竟跌到五四。戰爭以後，信用逐漸恢復，到了一七八二年，三釐公債價格，已漲到九六了。

拿破崙戰爭，英國負擔奇重。三釐公債有時竟跌到四七。戰後情形，又漸改善。到了十九世紀後半期，英國工商業發達，一八八四年開始有二釐半公債的發行。南非之戰，又使英國公債，大受影響。一八九九年，公債總額六萬三千五百萬鎊。到了一九〇三年，突增至八萬萬鎊；這是一八六七年的數目。三十六年和平時期的努力減債的成績，三年的戰爭，化爲烏有。

南非戰爭以後，到了二十世紀，英國國債，雖然努力減少，但是國際風雲，日漸緊急，始終未能轉好。日俄之戰、巴爾幹戰爭、軍備的擴充，都使國債信用，難於提高。茲將南非戰前到歐戰開始時，英國二釐半公債的平均價格，表列如下：

| 年度 | 價格 | 年度 | 價格 |
|---|---|---|---|
| 一八九九年 | 一〇六 | 一九〇〇年 | 九九 |

| 一九〇一—一九〇二年 | 九四 | 一九〇九年 | 八三 |
|---|---|---|---|
| 一九〇四年 | 九〇 | 一九一三年 | 七三 |
| 一九〇五年 | 八九 | | |

一九一四年七月三十一日倫敦證券交易所閉市，到了一九一五年一月四日開市時，政府規定永久公債價格，不能低於六五。如此價格根本無市。一九一五年十一月二十四日，禁令取消，價格立刻跌到五七。此時英國國債總額，已經超過十四萬萬鎊，比戰前債額，已增加一倍了。

## 乙　法國

法國戰時公債的歷史，也應該從大革命寫起。這與英國一樣，也是從一六八九年革命後，纔有眞正的國債。大革命結果，專制推翻，共和建立，一切舊的制度完全毀壞，帝王們爲了過奢華淫亂的生活而舉的債務，隨之取消。不過英國在革命以前，債額很小，而法國則爲數極大。

十六世紀，法國專制帝王所負債務，已頗可觀。一五六一年，債額達七千四百萬佛郎。當時佛郎價格與里佛爾相等，甚至還要貴些。在八次宗教戰爭及三亨利(Henri de Guise, Henri de Navarre 及 Henri III)戰爭後，債額增加到三萬三千七百萬里佛爾。說過朕卽國家的路易十四，浪費無度，拚命搜括。但有科爾貝(Colbert)的善於理財，屢次強迫減息（一六六三年付息費爲三千萬里佛爾，到了一六

八三年他死時減爲八百萬）並強迫換償，但是在路易十四死後，一七一五年的債額，竟增加到二十萬萬里佛爾之多。大臣聖西門(Saint-Simon)竟在攝政會議裏提議，宣告政府破產，一切公家債務，從此取消。當時採用勞(Law)的種種財政計畫，雖一時欺騙人民，終至無法收拾。

偉大的杜爾戈(Turgot)受命爲財政大臣後，即宣佈方針：『不用強迫減息，去實行公認的或掩飾的破產政策，也不增稅，也不舉債(Ni banqueroute avouée ou masquée par des réductions forcées, ni Augmentation d'impôts, ni emprunts)。』他在兩年間，清償了七千四百萬里佛爾的債，以及五千八百萬的預借稅款。如果法國王室，對他更有信任，帝制也許不會推倒。但他不久被迫辭職。在最後一位財政大臣手上，自一七八三年到一七八七年四年間，將債務增加了六萬五千萬。他於一七八七年間貴族院宣佈，過去十年內，債務增加了十二萬五千萬，而每年收支不敷，達一萬一千五百萬。當時每年債務費，超過二萬萬。

當時所採用的方法，也是使財政困難的一大原因。時常用強迫減息，公開的破產，使後來舉債，不得不增高利息。又用紙幣去償還舊債，使貨幣跌價，信用喪失。而政府稅收，接受這種跌了價的紙幣，無形間大受物價增高的影響，情況越過越壞，無法收拾。

革命以後，政府費用大增，收入大減，不得不發行一種紙幣，取名阿西捏(Assignat)，此種紙幣，擔保品不是金銀而是充公的貴族及教會的財產。可用此種紙幣以購買這些財產。第一次發行四萬萬佛郎，

尙附帶利息，第二次又發行八萬萬佛郎，不給利息，再三增加到三十七萬萬佛郎。到了一七九三年，百佛郎的阿亞捏價格跌落到祇值硬幣二十佛郎。到了一七九四年，發行額增加到六十五萬萬佛郎。價值跌到祇及原價百分之一。一七九五年十月發行額增加到二百二十萬萬佛郎，此後兩個月內又增發一百五十萬萬。於是價值跌落到一文不值了。

在發行紙幣以外，還是不能不舉債，但是信用太低，結果甚微。一七九三年強迫公債額定十萬萬佛郎，但實收僅一萬萬而已。這次公債，不給利息，完全是強迫性質。

拿破崙當權後，停止發行不兌現紙幣，並且竭力避免舉債。他雖在法國以及佔領國家，大事搜括，使人民痛苦萬狀，但是戰事結束，政府財政，反比戰勝的英國，情況較好。

一八三〇年革命，政府信用大爲降落。三釐公債，價格跌到四六。曾發行所謂『愛國公債』利息五釐，定額一萬萬佛郎，但是根本失敗，祇銷出五分之一。一八四八年革命以後，財政情況更壞。三釐公債，跌到三二點五（三二·五〇）。新政府發行的五釐愛國公債，定額也是一萬萬佛郎，但也祇銷出二千六百萬。革命政府採用『強迫換債』的辦法，使信用格外降落。

一八五二年至一八七〇年第二帝國時代，拿破崙第三的政府，因克里米、墨西哥及意大利戰爭，需用浩繁，發行公債，先後共計八次。克里米戰爭時期，法國發行公債，四釐半的價格九二，三釐的價格六五，任購者自擇。法國在克里米戰爭期內，戰費爲十六萬五千萬佛郎，內中得自公債的，竟達十五萬三千八

百萬。法國公債發行方法，採用公衆認購，即所謂資本的普選。這種政策，使法國民衆，普遍的購買公債。一八三〇年，法國公債持分人(Rentier)不過十二萬五千人，到了一八六九年，增加到一百二十五萬人，一八八一年，竟增加到四百萬人。一九一四年法國三釐公債的持分人數，超過四百五十萬人。

普、法之戰，法國大敗，戰費以外，還要償付巨額賠款。財政困難，是當然的事。但是法國人民，毅然決然，負此重擔，竟很容易的渡過難關。法國籌措這筆巨款，可分三方面，一、發行公債，二、法蘭西銀行發行紙幣，三、向東方鐵路公司、各市政府以及私人的臨時借款。

一八七〇年到一八七二年，先後發行公債四次，表列如下：

| 發行時期 | 公債名稱 | 本金總額 | 實收數 | 利息總數 |
|---|---|---|---|---|
| 一八七〇年八月 | 三釐公債 | 八〇四(二) | 一、三二七(二) | 三九·八(二) |
| 一八七〇年十月(一) | 六釐公債 | 二〇八 | 二五〇 | 一五·〇 |
| 一八七一年六月 | 五釐公債 | 二、二九三 | 二、七七九 | 一三九·〇 |
| 一八七二年七月 | 五釐公債 | 三、四九八 | 四、一四〇 | 二〇七·〇 |
| 附註 | (一)所謂摩根公債，總額的半數，在外國銷售。(二)百萬佛郎。 | | | |

一八七一年的公債，認購數超過定額兩倍，一八七二年公債，竟超過十三倍。這種愛國精神的表現，使戰場上失敗的法國，在世界上並未失去光榮的地位。

債還。普、法戰爭結果，總計法國債務增加了九十萬萬佛郎。五十萬萬佛郎的賠款，在限期以前付清，當時法蘭西銀行，當時發行紙幣，超過十四萬萬佛郎。向東方鐵路公司、各市政府及私人，爲數也大，分年確是一可驚的奇跡。

戰後的法國，努力舉辦種種公共事業，同時擴充教育經費，先後發行公債，超過五十六萬萬佛郎。使法國公債數目，大於任何國家。一九一四年，法國國債，達三百二十萬萬佛郎，大於英國一倍。

## 丙　俄國

俄國的國債，一八一七年爲三五二百萬盧布，一八七五年增加到三、二三五百萬盧布，但是內中二十萬萬爲鐵路債。俄、土戰爭，使俄國國債增加到四、四八〇百萬盧布。一八八七年，依經濟學家芬(Fenn)的統計，國債總額增加到五、一四四百萬盧布，約合英金五三四百萬鎊。一九〇四年到一九〇五年日、俄戰爭，債務增加了二萬萬鎊，內中很大部分，借自法國。一九一一年，債額爲八九五百萬盧布，但是此後軍費大增，在歐戰爆發時，債額達九萬三千萬鎊。由於法、俄聯盟，法國在財政方面，竭力協助，俄國國債中，法國投資，超過四萬萬鎊。

## 丁　意大利

一八五九年意大利戰爭後，統一的意大利，宣告成立，當時國債總數，近一萬萬英鎊。一八六一年，收支不敷，達三萬四千四百萬里拉，債務費達一萬一千萬里拉，財政困難，達到極點。在一八七〇年，普、法開戰，法軍退出羅馬時，意大利國債，已增加到三萬三千一百萬英鎊。

一八七一年，意大利政府及議會，遷至羅馬，財政依然困難，收支不敷，超過二萬萬里拉。新國成立，不得不大修武備，成立海軍，改革陸軍，在在需款。政治方面，又甚不安，支出增加，稅收不敷應付。一八八一年，在外國舉債六萬五千萬里拉。一八八二年，意大利新增兩軍團，費用為一萬二千七百萬里拉，經常軍事業，也增加到二萬萬里拉。一八八二年又在倫敦借款一千四百五十萬英鎊。一八八六年，意大利國債總額，已達四萬五千四百萬英鎊，債務費每年超過二千萬英鎊。

意大利政治，始終未十分完善。一八九三年羅馬銀行的經理湯郎哥（Tanlango），竟發行重複的紙幣達六千二百萬里拉，其他國立銀行，亦弊端叢生。湯郎哥對於各報，給予大量津貼，許多議員，以及部長們，均收受賄賂，而首相覺利梯（Giolitti）竟加庇護，如此貪汚可恥的巨案，竟無一人受刑事處分。這樣的政治情況，在歐洲各文明國家，祇有意大利會有。

意大利與阿比西尼亞之戰，在歐洲各國中，可算稀有的奇恥大辱。以一歐洲大國，竟被人口不過八百萬的非洲落後民族戰敗，足以表示意大利的弱點。一八九三年冬，意大利軍首先攻擊，最初雖得小勝，但是不久逐漸失利。此時正值意大利政治最腐敗的時期，羅馬銀行案件，就於此時發生。一八九五年冬，

意大利軍二千八，幾盡被阿比西尼亞軍消滅。指揮官多賽里(Toselli)戰死。次年春，意大利軍三師一旅，進攻阿多瓦(Adowa)竟被阿比西尼亞軍分路擊敗，傷死七八千人，俘虜也達三千人，三師長中，Albertone將軍被阿軍所擒，Arimondi 及 Dabormida 兩將軍被殺，Ellena 將軍也受傷。主帥巴拉梯里(Baratieri) 無恥的將責任推在部下身上。

阿多瓦戰敗，意大利內閣推倒，新政府不得不求和，承認阿比西尼亞完全獨立。意大利竟承認賠款一千萬里拉，以求釋放俘虜。意大利損失不貲，一九〇〇年國債總額，增加到五萬一千六百萬英鎊。後來Tripoli 及 Albania 問題發生，意大利的武力干涉，又遭失敗。到了一九一四年，竟無恥的背盟，守武裝中立。協約各國允許意大利許多利益，爲利所誘，乃於一九一五年加入戰團。任財政方面，完全由於協約各國的資助，方能維持。

### 戊 德國

德國成爲一統一的國家，是在一八七一年，普魯士王威廉一世，在巴黎附近凡爾賽宮中舉行加冕典禮。聯邦中最大的普魯士，於一八六六年戰勝奧國，獲得賠款四千萬大拉(Thalera)六星期的戰費，大半得到賠償。普法戰後，向法國要求空前的巨額賠款五十萬萬佛郎，戰費得到完全的賠償。所以德國的戰爭經濟，實在太簡單化了。

德國在法國賠款中，曾提出一萬二千萬馬克，存在斯班多（Spandau）名爲戰爭基金（Reichskriegschatz）。在歷史上雖然是有名的一件事，可是並無很大用途。歐戰時，每天戰費最多達一萬四千萬馬克，此項基金，還不足供一天的需用。

德意志帝國成立以後，軍費逐年增加。一八七二年到一八七五年每年平均陸軍費僅三萬萬馬克，一九〇一年到一九〇五年，每年平均增加到六萬萬馬克，一九一二年爲九萬四千萬馬克。海軍費由三千六百萬馬克，增加到一九〇一年至一九〇五年每年平均的二萬萬馬克，一九一二年爲四萬七千萬馬克。

一九一三年、一九一四年，爲了新增軍費，向全國有產階級，徵收資本，爲數達五千萬馬克。這是一件比較合理的事，雖然爲數不多，但是使有錢人一次拿出一部分財產，以助國防，理論上是最健全的。

帝國成立以後，國債大增，有如下表：

| 年度 | 數量 | 年度 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 一八八一年 | 二六七・八百萬馬克 | 一九〇一年 | 二、三九五・七百萬馬克 |
| 一八九一年 | 一、三一七・八百萬馬克 | 一九〇八年 | 四、一二三・五百萬馬克 |

在和平的二十七年間，帝國債務，增加了幾達四十萬萬馬克，到了一九一二年，總數近五十萬萬馬克。這些債款，大半用以擴充軍備。德國財政部，於一九〇八年，爲了改革德國財政，曾將一九〇七年以前

德國債款的用途，詳細分析，結果是國債總額約三十七萬萬馬克，陸軍用去十七萬萬馬克，海軍用去七萬六千馬克，西南非戰爭用去三萬七千萬馬克，中國遠征用去二萬八千萬馬克，其他費用也有不少與軍事有關。聯邦各邦，也向帝國政府解款，補助軍費，達一萬二千萬馬克。

在帝國債務以外，德國各邦，又各有邦債，一九一二年，總數達一百五十六萬萬馬克，超過帝國公債三倍。各市政府、各教育機關等，也有債務，達七十四萬萬馬克。不過各邦各市的債款多數用在生產事業方面，而帝國債務，大半與軍事有關。

一九一一年摩羅哥事變發生，德、法兩國，幾開戰端，幸英國態度強迫，竭力助法，得和平解決。但從此以後，法、俄兩國，大增軍備，德、奧也增發公債，並於一九一三年實行徵收資本以充實軍費。一九一四年大戰發生，海關等稅，大爲減少，公債數額更爲增加了。

### 己 奧匈帝國

奧匈帝國，於革命的一八四八年，國債僅一二五百萬英鎊。與法國及意大利戰爭結果，一八六二年，債額增加一倍，達二五二百萬英鎊。普、奧戰後，一八六八年，增加到三萬萬英鎊。此時財政困難，達於極點，竟實行強迫減息。倫敦外債持券人因爲奧國信用太壞，一度實行取消交易所與債的交易。

歐戰以前，奧匈帝國，因與德國聯盟關係，也參加各國的軍備競爭，債務大增。一九〇七年奧地利國

債。約四萬萬英鎊，匈牙利部分約一萬七千八百萬英鎊。在一九一四年夏季，奧地利部分增加到五萬三千萬英鎊，而匈牙利部分，也增加到二萬四千萬英鎊。

## 庚　美國

北美民衆，因爲所受壓迫，無法再忍，乃於一七七五年掌起革命。次年七月四日十三州宣佈獨立。英國駐軍，再三增加，最初大獲勝利，但經八年的努力抗戰，英國終於一七八三年九月，不得已承認美國的獨立。當時革命軍方面，財政的困難，實難形容。一七七五年到一七七九年，大陸國會，發行紙幣達二萬四千一百萬金元。而各州發行的，共計亦達二萬零九百萬金元。一七七九年十一月，這種紙幣的價格，跌到紙及票面價格的三十八分之一。事實上，當時波士頓的買賣，完全實行以物易物的交易。次年，紙幣價格，跌到幾乎毫無價值。

一七八二年，內債一千一百萬金元的利息，無法支付，乃給與持券人一種有價證券，可以用以繳納捐稅。戰爭時，徵發物品，均給收據，此時總計，價値爲一千六百餘萬金元。因得法國的同情，法國政府，贈予津貼，可以在法國購買所需物品。曾有一次付給現款，用以償還內債利息。又在荷蘭向銀行借款，共計約二百三十萬金元。西班牙也很幫忙。此項津貼及借款，共計約八百萬金元。這種財政上的幫忙，對於美國獨立的功績，不下於拉法葉特(La Fayette)、羅香波(Rochambeau)等參戰的法國軍官。

一七八七年聯邦憲法，第一條就授權國會，以美國信用爲擔保，舉借國債。同時禁止各州發行信用劵或鑄造硬幣。一七八九年美國財政部組織成立，一七九〇年一月財政部長報告當時國債情況，有如下表：

| 外債連未還到期利息 | 一一、七一〇、〇〇〇 | 內債利息（應付未付） | 一三、〇三〇、〇〇〇 |
|---|---|---|---|
| 內債估計 | 二七、三八三、〇〇〇 | 未淸算債額 | 二、〇〇〇、〇〇〇 |
| | | 共計（54,123,000金元） | |

各州所負債務，約二千一百萬金元，聯邦政府承認了大部分，約一千八百萬金元。

到了一八〇一年，國債總額，已達八千二百萬金元。由於政府努力淸償，十二年間償還三千八百萬金元。同時鹽稅及其他雜稅，實行取消。但是英、美戰爭，又使美國財政陷入困境。一八一二年六月正式宣戰，當卽發行庫劵；先後達三千六百萬金元。雖不能流通，但可用以繳納捐稅。雖曾提議將庫劵成爲法幣，但國會未予通過。公債方面，一八一三年八月發行的公債，價格規定不得低於八八。但是次年三月發行的二千五百萬金元公債，就由八八跌到八〇，後來跌到六五。

一八一一年到一八一六年，各州銀行，由八十八家增加到二百四十六家。一八一四年八月，因事實上的困難，一律停止兌現。紙幣價格跌落百分之三十到六十。但因政府需用，發行額大增。一八一二年爲四千五百萬；一八一七年增至一萬萬金元。

南北之戰，政府發行庫劵，利率高至一分到一分二釐。一八六二年二月，籌款委員會乃提議一種法

幣制度。發行額為一萬五千金元。因為背面用藍色印成，所以通常被稱為藍背(greenbacks)。七月又增加發行額一萬五千萬。一八六三年三月又增加發行，共計達四萬五千萬金元。總額既增，無法兌現，價格乃不跌。經濟學家，頗有反對這種組織者。貨幣的跌價，有些人估計，使國家損失四萬八千萬金元。教授亞丹斯(Prof. Adams 在所著公債(Public Debts)裏估計，竟達八萬五千萬金元之多。

同時又發行一種庫券，可以作法幣用，但是又能生息。發行額定為四萬萬金元；利息在六釐以下。因為是有利息的法幣，希望持券人會保藏起來，以便日後領取利息。內中四千四百萬金元，一年為期，一萬六千六百萬金元，兩年為期；利率均為五釐。二萬六千六百萬金元，為期三年，複利六釐。每半年計算一次，到期時本利還清。因此持有一張十元票，半年後可值十元零三角。三年後則值十元六角四分。侯斯特(Hirst)說：這是最合科學的法幣。因為可以使持券人得到利息，等於投資。

南方各州聯盟，財政情況更壞。除內債外，還向巴黎爾郎吉公司(Erlanger Co.)借款三百萬鎊；九〇發行。但因經手人佣金等費用過大，借款一千五百萬金元，實得不過六百五十萬金元。

南北戰爭後，美國國債總數，一八六五年達二十八萬萬金元。到了一八九二年；經過二十七年的努力，清還了二十一萬萬金元。利息由六釐左右，跌到三釐。當時美國採用保護政策，關稅大增，用以清償債務；終使美國公債，減到祇有五萬萬金元。

一八九八年，美、西戰爭時的財政情形，很值得注意。議會雖然通過發行庫券一萬萬金元，公債四萬

萬金元，但是財政部祇規定公債額爲二萬萬金元。而人民認購，十分踴躍，認購額竟超過了七倍之多。當時銀行曾向政府提議，在公債原價外，另加若干，由銀行購買，但議會拒絕，主張由多數人民直接購買。公債票面，最低以二十元爲單位。全國郵局，均可代購。公債的半數由二十三萬人認購，認購額如在四千五百元以上，就不接受。認購者共計達三十二萬人之多。政府方面，拒絕銀行的提議，不要額外的收入，當然受些損失。同時，因爲認購人的過多，公債票面的過小，行政費用增加，又受若干損失。但是如此的成功，一面鼓勵人民，一面增高政府的信用，所得就不可以數字計了。

# 一　戰時公債的特點

關於世界大戰的財政的研究，公債這個問題，最爲重要，因爲戰費的五分之四，是用借錢方法得來的。用這個方法去籌措戰費，非但在數額龐大方面，而且在普通採用方面，都是首屈一指。無論何國，必要的經費，都用借錢方法去籌集。各國的籌款方針，雖然要看本國的經濟力及本國的習慣；這些習慣，有些地方，各國間很不相同，不過戰爭期間，常有很大的變更。關於戰時公債，有些特點，是所有交戰國共同的，茲分別略舉如下。

（一）債額的龐大　用舉債方法，去籌措戰費，無論贊成也好，反對也好，不過在事實上十分成功一層，是不能否認的。事實上，有人說過，上次大戰的費用，超過了耶穌紀元以來一切戰爭的經費。非但公債數量是非常的大，而且每次發行的債額，數年以前，便是消息最靈的金融家也認爲不可能的，竟能發行出來，順利銷售。在債額方面，第一首推美國第四次自由公債，三星期內銷售六十九萬九千三百萬金元之多（六、九九三、〇〇〇、〇〇〇元，）第二是英國的第三次戰時公債，達四十八萬一千一百萬

金元。第四次戰時公債，達八十四萬六千一百萬金元，不過辦法是不斷的發行，爲期幾達十五個月。法國最大的公債，是第四次戰時公債，票面爲六十萬萬金元，財部實收四十二萬五千萬金元。德國最大的公債，第八次戰時公債，爲數達三十五萬二千萬金元。別的國家的公債，債額要小得多。

（二）債額的限制　各國財政部長，雖然無不想從公債的發行，儘量得到巨款，但是有時也表示可嘉的自制，對於各次的債額，規定限制，不得超過。在美國，第一次及第五次自由公債，都以原來規定的發行額爲限。第二次公債，也祗能超過發行額的百分之五十。加拿大除了最後一次外，所有的公債，都有一定的額數。法、意兩國，則對於最初發行的公債，規定額數。其餘則銷售多少，財部全體接受。

所有交戰國共有的一個明顯的特點：是發行額不斷的增高。一部分的原因，是由於戰爭精神的增進，決心奮鬬到底，不到戰勝不止。但是更重要的原因，使後來的公債發行額增高的，是戰費的增加，不得不要人民拿出空前的巨款。不過使戰費增加的，物價增高也是原因之一，一部分由於所需物品的缺少，而主要的原因，則由於通貨膨脹及貨幣單位的不斷的貶值——這個現象，影響及到全世界。後來的公債，如果依購買力去計算，並未增加得那樣的多，有如票面債額所表示的。

（三）公債期限　各交戰國的戰時借債政策，大致相同，簡直好像大家商量好似的。先是中央銀行墊款及發行短期庫券，然後換成長期的債券。法、俄、意、奧匈諸國，貼現市場與存款銀行的習慣，不大發達，因此銀行的墊款，爲數甚大。在發行公債之先，發行短期庫券，是英、美、德三國的財政政策的特點，法國

也大大的採用短期庫券。法、俄、意、奧諸國，銀行的墊款，祇有一小部分，換成長期債券，至今仍爲國家所欠。英、美等國，庫券多已換成長期債券，或按期掉換，有如德國，或依市場情況，隨時掉換，有如英、法兩國。所有歐洲交戰國家，戰後都有巨額的短期債務，必須發行長期公債，將短期債票換成長期的。

（四）有期公債與無期公債　各國發行公債，採取那一種形式，大半要看人民戰前的習慣與愛好。有期公債與無期公債比起來，當然有期的受人歡迎。法、意、德、奧諸國，採用一種「定期付息」的公債，政府雖然寫明可以收回的日期，但是公債上並不註明還本的日期。所有其他國家，都是發行有期公債，上面舉出的幾國，有些公債，也是有期的。有期公債中，許多含有「可以提前收回」的條件，政府定一可以收回的日期，期間比較的短，另外再定一到期還本日期，期間要長得多。英國第一次戰時公債，規定十年內可以收回，十三年內還清本金。俄國第一次戰時公債，規定十年到四十年還本。意大利第一次戰時公債，是十年到二十五年還本。另外一面，加拿大與澳洲的戰時公債，都是五年到二十年還本的。至於按年還本的辦法，沒有一國採用。

（五）認購期限　戰費越過越增加，戰時公債的數額，因之也越過越龐大，認購的期限，大都不得不加以延長。在最初幾次發行公債時，一星期也許就可以認購足額，在戰事將終時，認購期限，有時要延長到兩三個月。在這方面，最特別的是英國一九一七年十月一日開始勸募的不斷認購公債，直到一九一九年一月十八日方纔截止，期限幾達十五個月。有些國家，發行戰時儲蓄證券，也是一樣，採用不斷認

購的政策。有些時候，規定了公債額，但是在預定的認購期內，沒有募足，則將期限延長，直到足額爲止。

（六）發行日期　發行日期的規定，本是次要的問題。除開德國以外，發行日期的規定，似乎由於方便，也許竟是偶然的。德國的公債，每隔六個月發行一次，顯然是預先有計畫的。不過第一次公債發行日期，似乎不能預先決定，因爲戰事爆發的日期，是多少帶點偶然性的。德國公債發行日期規定以後，奧匈及其他較小同盟國，也隨之決定，使日期不同，在公債市場裏彼此避免競爭。協約國方面，也是一樣。各大國間，聯合舉債的建議，雖然認爲不能實行，沒有採用，但是歐洲各強國，有一諒解，雖然單獨舉債，但是彼此協商，避免同時發行，可以在金融市場上，對於資金的吸收，彼此不致競爭。

（七）公債利率　公債的利率，大有不同，自英國第一次公債及美國第一次自由公債的三釐半起到匈牙利公債的六釐爲止。無論何國，爲了吸收資金，公債的利率，都不斷的提高，有時竟提高得很厲害，便是那些最初利率最低的國家，也是如此。德國與奧匈，在戰爭時期，公債利息，始終是五釐或六釐，不過這個例外，祇是表面的，事實上並不如此。因爲發行這些公債時，尤其是後來發行的，曾用極大的壓迫，承銷人及銀行，都被迫接受。德國公債，表面上的利率一致，完全是不可靠的，因爲後來的公債，規定有不少極優厚的利益。

在歐戰以前，歐洲主要國家政府公債的利率，最低是英國的不到三釐，最高是俄國的五釐三。茲將戰前歐洲各國的政府信用，列表如下：

| 國別 | 公債名稱 | 平均價格（一九〇七年） | 如以三釐為標準實價 | 實在利率 |
|---|---|---|---|---|
| 英國 | 二釐半公債 | 九四・一 | 一〇〇・六 | 二・九 |
| 法國 | 三釐公債 | 九四・八 | 九四・四 | 三・一 |
| 德國 | 三釐半公債 | 九四・六 | 八一・一 | 三・七 |
| 奧國 | 四釐公債 | 九七・九 | 六九・九 | 四・二 |
| 俄國 | 五釐公債 | 七五・二 | 五六・四 | 五・三 |
| 意大利 | 三釐又四分之一公債（免納所得稅） | 一〇二・四 | 八一・一 | 三・七 |

這個表，足以表示歐洲各國的信用，在歐戰以前，大有不同。在戰爭時期，這種不同，依然存在，而且越過越厲害。並且因為過度的借債，任何國家的信用，都頗受影響。如果各國勸募公債，祇以單純的商業利益為動機，則利率的增高，一定格外厲害。事實上，各交戰國家，都喚起人民的愛國心，情願得較低的利息，以購公債，如果單從投資這一點看，則公債的利率，實在很低。

（八）發行價格　從公債認購人立場看去，名義上的利率，並不重要，重要的在實得利息若干。這是要看發行價格與利率的比例。各國公債的發行價格，大不相同。美國、澳洲及新西蘭，公債售價，與票面一樣，不折不扣。英國除第三次公債外（一部分）也都是依照票面價格售出的。加拿大與印度，有一半公債是不折不扣的。歐洲大陸諸國，銷售公債，都打折扣，沒有例外，不過相差並不很遠。祇有法國特別，折

扣非常的大。第一及第二次公債，售價約佔票面百分之八十八，第三次佔百分之六十八，第四次竟低到百分之六十。這是法國的財政慣例，不願採取高的利率，平價出售，而採用較低利率，折扣發行。用不着說，這種方法，祇有使公債變成永久債務，因爲事實上無法還淸的。

（九）換債的特權　爲了使公債更受歡迎起見，時常規定，以後發行的公債，如果利率較高，或還本條件較優，可以掉換。這種規定，目的有二：一是增高公債信用；一是避免人們對於發行較先的公債的歧視。同時還可以把戰前公債及戰時公債，合併起來。英、法兩國，事實上戰前公債的全部，都在發行戰時公債時，很成功的完全換成新債。不過對於發行較早的公債持票人，既給與換債的特權，則這些公債，以前發行時，利息較低，這種利益，現在完全消失了。

（十）免稅的優待　除開美國、英國及其殖民地以外，公債大都是免稅的，有的是本金或利息免稅，有的兩項都免。在英、美諸國方面，祇有美國，在某種條件之下，曾有過免稅的優待。各國免稅的辦法，情形各異，範圍不同，因此想比較各國公債實在付息的利率，非常困難。而各國稅率的差異，更使公債的利率，大不相同。

（十一）其他特權　在大多數舉債國家，爲了使公債更受認購人的歡迎，另外還規定些別的優待辦法。例如關稅、內國稅、遺產稅或戰時利得稅的繳納，時常可以用公債支付。在司法案件中，應繳保證金時，公債也可以使用。政府的契約也可以用公債付款。有些國家銀行可以或必須接受公債爲擔保品，

借出款項，利息特別優厚。

（十二）購買公債基金　有幾個國家，如英、美及法國，設立基金，目的在公開市場上購買公債，以維持公債價格。在德國，爲了同一目的，凡戰時公債原認購人，急需現款時，帝國銀行及其他銀行應該依發行價格，予以買進。不過公債的發行，是那樣的又多又大，這種基金，對於維持市面上公債價格，究竟能有多大的力量，卻很成問題。既有那樣多的難於銷售的證劵，市面當然要受影響，價格不易維持。

（十三）內債與外債　因爲全世界的文明國家，無論參戰或中立，在歐戰時期事實上都不得不舉債，因此交戰國的公債，實際上沒有自由的市場。唯一的重要例外，祇有美國。在一九一四年歐戰爆發後的兩年半間，美國的銀行、公司及私人認購的外債，達三十萬萬金元。所以每個國家，都不得不依靠本國國民，以資金供給政府。長期公債，差不多完全是發行國家的本國內債。祇有短期公債，可以比較巨額的在外國市場上銷售。有時候是私人投資者認購，但是大部分是聯盟國政府買去，作爲購買軍火及糧食的債務保證。借款給聯盟國的，在協約國方面，有英、美、法三國，範圍較小的，有日本；在中歐同盟國方面，則有德國。事實上，我們可以說，這些國家，差不多擔負別國戰費的全部，例外祇有俄國與意大利。這兩個國家，雖然在財政方面，得到較富裕的協約國的大量資助，但是戰費的大部分，還是本國自己籌的。

（十四）認購與繳款方法　爲了使公債大量的，而且普遍的推銷出去起見，竭力使公債的認購，非常方便，使繳付款項，儘量容易。認購公債的地方，不僅是本國的財政部，任何銀行或郵局，也都可以，有

的國家，甚至於特設公債銷售處。實行分期付款的辦法，是十分普遍的。時常由於立法的規定，銀行可以承兌戰時公債，保證借款，利率與公債的利率一樣，或祇稍高一點，這種辦法，使財產較小的人，也能認購公債。在這方面，德國最趨極端，竟設立戰時貸款處，任何可以買賣的物品，都能抵押借出款項，可以認購公債。

（十五）債票單位的減低　在政府借債的歷史上，政府公債，分配得那樣的普遍，從來還未有過：這句話，我們敢說是無可否認的。所以如此，一大部分由於交戰國家，無不喚醒全國人民愛國熱忱，而人民也忠誠報國，但是另一方面也由於公債債票的單位，定得很低，便是很不富裕的人，也可以購買。最低的債票，祇有美金二角半，有如美國及加拿大的節約票，與英國的戰時儲蓄票。這些票券雖無利息，但是可以換得有利息的戰時儲蓄證券，其最低票額，祇有美金五元。在公債方面，票額最低的是匈牙利的祇合美國十元，法、意及奧國的，合美金二十元，俄、德兩國的，合二十五金元，美國及加拿大，爲五十金元。英國戰時公債的最低票額，合二百五十金元，但是可以分期付款，或分條購買。有了這些辦法，公債的分配，乃非常的普遍，事實上已大衆化了。

（十六）公債的大衆化　關於公債的分配，在任何宣布數目字的國家，非但認購者的人數，非常的多，而且每發一次公債，認購人數，總比前次格外增加。這些國家公布的統計，就足以表示認購人逐漸增多。歐洲各國政府，在發行最早的戰時公債時，還是用他們的老辦法，專靠銀行團及大公司。不過不久

看見戰事不像起初那樣預料的很快完畢，顯然要延長下去，任何國家，於是都想出辦法，去吸引小投資者。廣告的宣傳、擴大的遊行，簡直等於強制的社會壓迫，無不用到，以達到普遍認購公債的目的。茲將每個國家一次公債最多的認購人數，列一簡表如下：

| 國別 | 人數 | 國別 | 人數 |
| --- | --- | --- | --- |
| 美國 | 二千一百萬人 | 加拿大 | 一百萬人 |
| 英國 | 五百萬人 | 澳洲 | 二十二萬人 |
| 法國 | 七百萬人 | 德國 | 七百萬人 |
| 意大利 | 四百九十萬人 | 奧國 | 二十九萬人 |

英國的公債，在一九一四年，集中在三十四萬餘持票人手中。到了一九一八年，大小持票人數，竟達一千六百七十五萬人。其中在英倫銀行認購戰時公債的，達二百二十二萬人，在郵局認購的達四百萬人，而持有戰時儲蓄證券的，竟超過一千零五十萬人。

（十七）公債的成功　從公債方面，政府既得到如許巨款，認購人數，又是那樣的多，公債的成功，是不成問題的。所以能夠如此，由於交戰國家，把全國金融資源，全部動員，專供籌措戰費一項之用。銀行的業務，加以改組，貨幣的數量及性質，予以規定，交易市場，也加以調整，黃金、證券及其他資金的出口，則被禁止——凡此種種，都爲一個目的。在相當時期，借債市場，完全歸政府公債專用，除政府外，任何人利

用信用，想得借款，在戰爭時期，始終要受限制。非必需品的生產，大加限制，購買外債，或完全禁止，或限制極嚴。公司證券的發行，大受統制，而且祇限於對於戰事確有關係的工業。總而言之，所有可以利用的資金，儘量全部徵發，以供國家需用。個人所需要的食物，既嚴加限制，計口授糧，私人工業所需要的資本，當然也該受同樣的限制。所以能够使一切可用的資金全部祇供戰爭用途，緊靠公債認購人及金融機關的積極的協助，與愛國的供獻。

以上討論戰時公債的一般的特點。各國戰時公債的許多重要的相同處，上面都說明了，不過各國的習慣與國情，總有不同，戰時公債的發行，未免又有相異處，這也是很明顯的事。因此我們應該更把各主要交戰國的戰時公債的情形，分別加以簡略的敍述。

## 二 英國戰時公債

英國財政部，爲了籌措戰費，曾試用過許多種財政方針。戰事初起時，在一九一四年十一月第一次戰時公債發行以前，用發行庫券及英倫銀行墊款兩種方法，籌得現款，以應急需。後來庫券發行額，爲數太大，也曾採用長期的庫券，換償未能還淸的短期庫券。後來，用繼續不斷的舉債政策，不規定認購時期，也不限於任何一種證券，去替代定期的公債。英國政府與德國不同，並未預定任何計畫，遵照實行，而是看隨時變動的情況與需要，試用種種不同的方針。在較正式的公債以外，還出售戰時儲蓄證券及戰時經費證券。

戰事最初的用費，需款甚急，英國財政部立刻發行庫券。由於普通工商業的停頓，各銀行都存有巨額的閒錢，很情願投資，承購這些庫券，利息低到三釐又八分之五（$3^5/_8\%$），財政部既能如此低利的籌得款項，當然願意繼續的依靠這種短期的債務。但是這種短期債務，越過越多，不易處置，於是不得不換償成長期的公債。一九一四年八月一日到十二月三十一日，共計發行六次庫券，每次都是七千五百

萬金元。十一月發行第一次戰時公債後，有一部分曾被換償。一九一四年度（算至一九一五年三月三十一日止）庫劵發行淨額，共計爲三萬二千萬金元。

第一次戰時公債，債額達十七萬五千萬金元，利息爲三釐半，九五發行，一九二五年到一九二八年還清。在這公開的公債以外，財部又發行三釐庫劵，五年還淸，爲數達二萬三千八百五十萬金元。在這個時期內，英倫銀行的墊款，達八萬萬金元。自戰事開始到一九一四年年度終了（一九一五年三月三十一日）發行公債額，差不多使英國債務，較戰前增加一倍。下列一表，可供比較：

第一表　一九一四年度英國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| （戰前英國債務） | （三、五三八） | 三釐半第一次戰時公債 | 一、四八〇 |
| 短期庫劵淨數 | 三二〇 | 英倫銀行墊款 | 八〇二 |
| 三釐五年還淸庫劵 | 二三八 | 本年度共計 | 二、八四一 (2,841,438,115) |

在一九一五年年度開始時，纔明白戰事不像最初預料的樂觀，不會很快的終了。這一年度的支出，預計爲五十六萬三千三百萬金元，而稅收祇有十三萬五千一百萬金元，不敷達四十三萬一千一百萬金元，要用公債去補足。財部急需的經費得自出售短期證劵。庫劵的發行，爲數甚大，利息比較起來，還是很低，到了一九一五年六月二十一日，未還淸的庫劵總額，竟達十一萬七千五百萬金元。此時感到如果

再使短期債務膨脹下去，就要失策了，於是發行第二次戰時公債。財政大臣麥堪那（McKenna），關於發行這次公債，聲明理由有三：一是還本期限，定為三十年，為期頗長；二是發行這次公債，可以維持外匯市況；三是採用長期公債，在利率方面以及管理經費方面，都較經濟。第二次戰時公債，有好幾點，與第一次公債不同，利率比較高些。債額並未規定限度，使以前的政府證券，可以儘量掉換這次公債。事實上，一九一四年三釐半公債的大部分，及以前的固定公債的許多部分，都換成這次新公債。又為吸引小投資者計，由郵局出售五鎊及二十五鎊的小額公債，又出售一鎊、半鎊及五先令可以換成公債的分條。

第一次戰時公債的認購者，大都是大金融機關及資產階級，認購人數，祇有十萬。第二次公債，認購人數，竟達一百十萬人，同時認購債額，差不多增加一倍。不過支出增加得那樣的快，這次公債所募得的款，祇夠應付三四個月的經費。財政部長於是祇好儘量採用所有一切可用的籌款方策。在一九一五年發行的第二次戰時公債以外，同時又發行短期的財部憑證，並向美國借款，還發行戰時經費證券及戰時儲蓄證券，至於庫券，則繼續發行，沒有停止過。在一九一五年年度終了時，從上面這些來源，共計籌得六十七萬七千九百餘萬金元，不過其中應該減去償還英倫銀行的八萬萬金元。一九一五年度的債務情況，有如下表：

第二表　一九一五年度英國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱數 | 量 | 公債名稱數 | 量 |
|---|---|---|---|
| 庫券淨數 | 二、四六四 | 向美國所借英法借款 | 二五四 |
| 一九一四年戰時公債 | 一七八 | 其他墊款（英倫銀行） | 九九 |
| 三釐財部憑證 | 一 | 共計 | 六、七七九 |
| 一九一五年度四釐半戰時公債 | 二、九六一 | 減去償還英倫銀行 | 八〇二 |
| 五釐財部憑證 | 七六八 | 一九一五年度借入債款淨數 | 五、九七七 (\$5,977,159,165) |

這些數目，雖然已經極大，但是下一年度所需的款，為數還要更大。在一九一六年度終了時（一九一七年三月三十一日）每天的戰費，已經超過三千五百萬金元。這一年的英國戰費，達一百一十萬萬金元，雖然把捐稅增加得非常厲害，但是想籌得如許巨款，大部分仍不能不依靠公債。出售短期的財部證券，總數在十七萬五千萬金元以上，利息是五釐及六釐。又在美國推銷三種外債，在日本也有一種。還利用戰時儲蓄證券及戰時經費證券，去吸收小投資者的儲蓄。在一九一七年二月，祇好更發行第三次戰時公債。

第三次發行的戰時公債，分成兩種：（一）一種是五釐公債，一九二九年到一九四七年還清，九五發行。（二）一種是四釐公債，免納所得稅，一九二九年到一九四二年還清，依票面實價發行。這次公債，共計募得五十萬萬金元以上，不過在一九一六年度終了時，繳到財部的，祇有三十九萬萬金元。對於利

率較高的納稅公債，民衆顯然比較歡迎，因爲那種利率較低的免稅公債，認購額祇有一萬一千萬金元。對於這次公債，規定了一種新式的還債基金，如果公債市價跌落，低於發行價格時，則提用基金，以購債票。每月應提存百分之一的八分之一的現款，直到籌足五千萬金元爲止。第二次四釐半戰時公債的大部分，都換償成新公債。不過戰前發行的長期公債及一九一四年的三釐半公債，都無換償權，因此價格大跌。認購這次公債的人數，共計有五百二十八萬九千人，表示英國人民，較前更有決心作戰到底，同時也表示宣傳工作的有效力，這種工作，此時努力發展，甚爲普遍。

一九一六年度，發行的短期庫券，幾達九十萬萬金元。有了這次公債的收入，可以償還不少。一九一六年度（到一九一七年三月三十一日止）的債務情況，有如下表：

第三表　一九一六年度英國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 庫券 | 八、九四九 | 戰時儲蓄證券 | 三六三 |
| 四釐半戰時公債 | （二、一二〇金元） | 其他債務 | 一、六五九 |
| 五釐財部證券（美國借款） | 九〇四 | 四釐及五釐戰時公債 | 三、九〇一 |
| 六釐財部證券 | 八〇四 | 其他墊款 | 九八八 |
| 戰時經費證券 | 一四九 | 共計 | 一七、七二一 ($17,721,684,075) |

本年度債務償還數，有如下表：（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 庫券 | 九、四四一 | 其他債務 | 九三 |
| 戰時公債與財部憑證 | 六 | 共計 | 九、五七二 ($9,572,175,950) |
| 戰時經費證券 | 三二 | | |

減去債務償還數，一九一六年度舉債淨數爲八十萬萬金元（八、一四九、五〇八、一二五元。）

下一年度的戰費，多少增加了一點，但是戰費實際上已達到最高點。每天的戰費，約達三千七百萬金元。不過戰費雖然增加得不多，而稅收的增加，卻也同樣的少，因此仍不能不大舉募債，比預算的數目更多些。在一九一七年度，英國政府的債務，有兩大重要的變動。第一件，美國政府的墊款，使英國財政部的緊張困難情況，大爲寬鬆。一九一七年，這種美國墊款，共計達二十三萬九千萬金元。第二件，關於募集內國公債，一九一七年十月開始實行一種新的政策。廢除規定認募期限的辦法，代以天天不斷的認購方法。財政大臣曾宣布，要使這個方法，能夠應付戰時經費的需要，每週至少要募得一萬萬金元。一九一八年三月十三日，財政大臣在說明預算演說時，宣布從一九一七年十月一日起，募得內債共計達二十八萬五千萬金元，比每週一萬萬金元的預計最低數，要多一點。

這個方策採用後，有四種公債同時發行，到期期限各不相同，發行價格，都依照票面，不折不扣，一種

是四釐公債，十年還清，免徵所得稅。三種五釐公債，於一九二二年、一九二四年、一九二七年分別還清，償還時按票面價值，分別增加百分之二、百分之三及百分之五。債票單位定得很低，祇有五十鎊。而公債額數，並未規定，是沒有限制的。在這四種公債以外，還發行短期的債券，因此不斷舉債的計畫，包括三種債券：庫券、短期財部憑證及長期戰時公債。急需的錢款，用庫券去應付，庫券可以換償成財部憑證，暫時應用，至於公債，則用以換償短期債務，使成長期。這個計畫辦得非常的成功，終於變成一種特殊的公債政策。所以成功，大部分由於採用有效的宣傳方法，也由於工商業及各地方發行新證券，大受限制，使市場上實際祇有政府公債出售。這種不斷舉債的辦法，終於在一九一九年一月十八日停止，在一年又三個月內，共計募得八十萬萬金元。

一九一七年度所舉的債務，淨數如下：

第四表　一九一七年度英國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 庫券淨數 | 二、五四四 | 其他債務（美國借款等） | 三、七〇七 |
| 五釐財部憑證 | 四一一 | 四釐與五釐戰時公債 | 八四〇 |
| 六釐財部憑證 | （二二〇千金元） | 國民戰時公債 | 三、〇七一 |
| 三釐財部憑證 | 六〇 | 共計 | 一〇、九四六 ($10,946,111,590) |
| 戰時儲蓄證券 | 三一一 | | |

減去償還債款七萬四千九百萬金元，本年度舉債淨數爲一百零一萬九千六百萬金元。

一九一八年度的支出，情況穩定，不增不減。因爲這個及別的原因，這一年度所舉的債務總數，比前一年多少減少一點。主要的原因有二：第一件，一九一八年十一月的休戰，使戰事終止；第二件是稅收的增加。不斷的舉債，依舊募集，美國政府的墊款，繼續進行。戰時儲蓄證劵，募得四萬四千七百五十萬金元。財政需要的不敷，共計爲十三萬萬金元，則由英倫銀行墊款，隨時補足。

一九一九年一月，不斷舉債的辦法停止以後，於是發行第四次戰時公債。共有兩種，一種是應納所得稅的五釐公債，又分五年清償、十年清償兩種。另一種是免稅的四釐公債，十年還清。五釐公債的發行價格是依照票面，四釐公債爲一零一點五（101.5）。至於償還時的價格，十年五釐公債，定爲一零二（每百鎊還一百零二鎊）五年五釐公債，爲一零五。四釐公債，則依照票面價格償還。這次公債，有兩點與以前不同：第一件，以前的七年還清的公債，這次沒有發行；第二件，這次公債，不能換償過去或未來的戰時公債。這次公債的認購總數，一九一九年七月十七日財政大臣張伯倫(Austen Chamberlain)曾做第一次的正式報告。他說總數爲三十五萬四千萬金元，其中二十六萬九千五百萬金元，是這次募得的。這種數目，比預計的要少得多，實在募得，未能達到所希望的。

一九一八年度英國所舉債務的情況，有如下表：

第五表　一九一八年度英國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
| --- | --- | --- | --- |
| 五釐財部憑證 | （二〇、一七五金元） | 美國墊款及其他債務 | 二、七七六 |
| 六釐財部憑證 | （四、一八五金元） | 國民戰時公債 | 五、三三二 |
| 三釐財部憑證 | 四 | 英倫銀行墊款 | 一、三一三 |
| 戰時儲蓄證券 | 四四七 | 共計 | 九、八七三 ($9,873,337,515) |

減去償還債款，十二萬九千八百萬金元，本年度舉債淨數爲八十五萬七千四百萬金元，

從一九一四年八月一日，到一九一九年三月三十一日，英國政府在戰時所舉的債務，減去已經償還額，總數如下：

第六表　一九一四年到一九一九年英國公債統計表（單位金元）

| 公債名稱 | 數量 |
| --- | --- |
| 庫券 | 四、七〇五、五九〇、〇〇〇 |
| 美國英法借款 | 二五四、一〇〇、一一五 |
| 美國政府及其他外債 | 六、八七三、八七四、〇三〇 |
| 英倫銀行墊款 | 二、二七四、九六〇、〇〇〇 |
| 戰時儲蓄證券 | 一、一三三、二五〇、〇〇〇 |
| 三釐五釐六釐財部憑證 | 三、一九三、三〇八、五八五 |

| 戰時公債 | 一一、四八三、〇一四、五九〇 |
| --- | --- |
| 以上兩項，減去已還債額四五〇、八四二、〇七〇金元，實數爲一三、二二五、五二一、一〇五金元。 | |
| 借債總數 | 二八、四五六、二九五、二五〇 |

# 三　法國戰時公債

法國戰時公債史，應該從一九一四年七月七日發行的戰前公債說起。這次債額，規定為一萬八千萬金元，利息三釐半，二十五年還淸，用途為彌補預算不足。不足的原因，由於在摩洛哥用去的經費，以及海陸軍的擴充費。這次公債，雖然認購額大過規定額三十七倍，但是不到數月，就已用盡，反變成一種障礙物，使戰時財政，大感困難。這次公債分四次還本，有兩次還本期，在戰事發生以後，終於在第一次戰時公債內，完全換償。

與大多數歐洲國家所採用的辦法一樣，法國政府，於戰事爆發時，馬上請法蘭西銀行，給以財政上的幫助。這個機關，與政府的關係，素來非常密切。一八九七年，重頒特許狀時，曾定一條件，應借款給政府，數目有定，利息是一釐的虛利率。這種規定的借款額，一九一一年本定為五萬八千萬金元。一九一四年九月，增加到十二萬萬金元，到了一九一五年五月，增至十八萬萬金元。一九一四年八月一日到十二月三十一日，戰事發生後的前五個月，法蘭西銀行借給政府的實數，達七萬八千五百萬金元，估借款總數

的三分之二。

在三釐半公債的募得額及法蘭西銀行的借款以外，又發行短期庫券，定名爲國防庫券，要一般小投資者，拿錢出來。三個月到期的庫券，利息四釐，半年或一年的，利息五釐。票價規定低到祇有一百佛郎，發行價是九六點六。對於軍用品的承辦者，也可以用這種庫券去支付。在一九一四年十二月底，這種庫券的發行額，達三萬三千九百萬金元。

一九一四年最後五個月，法國舉債的情況，列一簡表如下：

第七表　一九一四年法國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
| --- | --- | --- | --- |
| 財部暫欠 | 八〇 | 三釐半戰前公債 | 四三 |
| 普通庫券 | 二三 | 法蘭西銀行墊款 | 七八五 |
| 國防庫券 | 三三九 | 共計 | 一，二七二 ($1,272,920,000) |

一九一五年，法國政府的利用信用及信用方針，沒有什麼大變更。這一年，稅收的情形稍微好點，比較平時，稅收祇減少百分之十九，而在一九一四年的最後五個月，比平時竟減少百分之三十八。然而另一方面，支出增加得很快，財部需款不斷的增加。於是再增加法蘭西銀行的墊款，在一九一五年年底，爲數達十萬零八千萬金元。這一年內，又發行國防庫券，約達十四萬萬金元。這種庫券，銷路很好，非但在法

國，在英、美兩國，也是如此。一九一五年二月，又開始發行一種短期公債，定名為國防憑證。利息五釐，十年還清，發行價格為九六點六。發行額是不規定的。國防庫劵及三釐半戰前公債，都可以換償成新公債。

這種公債，有兩個特點，都足以表示財政是多末的困難。這兩個特點，目的都在使這次公債，更受投資者的歡迎。一是免稅的規定，一是預先付息。第一個特點，大大的違反法國的習慣，因為以前的公債，都要納稅的。第二個特點，預先付息，非但在法國是空前的，便是在其他歐洲各國近代財政史裏，恐怕也找不出第二個例。在一九一五年年底，發行額約達七萬六千萬金元，不過大部分是換償以前的債票。

一九一五年十月向美國借的英法借款，法國政府，可得二萬五千萬金元，一九一五年年內，實收八千萬金元。不過雖有這些款項，仍感到不夠用，於是在十一月裏，發行第一次戰時公債，定名國防公債，利息五釐，八八發行，是一種無期的公債。本金與利息，都免納捐稅。這次公債，大受人民歡迎，認購人數竟有四百十五萬六千之多。認購總數，達二十六萬四千八百萬金元，其中一半是新收債款，一半是庫劵及舊債的掉換。在年度終了以前，實收數約二十二萬萬金元。

一九一五年法國所舉債務，略如下表：

第八表　一九一五年法國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
| --- | --- | --- | --- |
| 庫劵 | 一、二九四 | 國防憑證 | 一二六 |

| 美國英法借款 | 八〇 | 其他債務 | 四六 |
| --- | --- | --- | --- |
| 戰時國防公債 | 二、一九三 | 共計 | 三、九七一 ($3,971,220,000) |
| 法蘭西銀行墊款 | 二三〇 | | |

一九一六年依舊實行同一政策。這一年內，法蘭西銀行墊款，仍是不斷的增加，由一月六日的十萬零六千萬金元，增至十月十九日的十七萬六千萬金元。此後由於第二次戰時公債的發行，政府方能減少這種銀行短期墊款，於十一月二日，數目減至十三萬三千萬金元，但是到了年底（十二月三十一日），又增加到十四萬六千萬金元。

但是政府所靠的，主要還是國防庫券，這一年的發行額，超過三十萬萬金元。一九一六年二月，在美國借得三千萬金元的購買軍火借款。七月裏，又由美國外國證券公司（American Foreign Securities Company）經手，舉借一萬萬金元的有擔保外債。是五釐金元債券，三年還清，九八發行。九月又在美國舉借五千萬金元的有擔保外債。這一年裏，法國政府又將現金運往英國，以增加外國信用。又在日本、阿根廷、瑞士、荷蘭、西班牙及其他中立國，借得約八千萬金元。一九一六年十月，發行第二次戰時公債。與第一次公債一樣，也是無期公債，利息五釐，發行價格是八八點七五。認購額達二十二萬七千二百萬金元。一九一六年法國借債情形，表列如下：

第九表　一九一六年法國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱數 | 量 | 公債名稱數 | 量 |
|---|---|---|---|
| 英法借款餘額 | 一七〇 | 阿爾及利銀行墊款 | 九 |
| 美國有擔保借款 | 一五〇 | 國防憑證 | 二〇七 |
| 在英國銷售庫券數 | 四六三 | 運金赴英所得信用 | 三〇〇 |
| 未換債的國防庫券 | 二、六三三 | 其他外債 | 八〇 |
| 第二次戰時公債（新募得數） | 一、一三六 | 普通庫券 | 二八 |
| 法蘭西銀行墊款 | 四〇〇 | 共計 | 五、五七七 ($5,577,000,000) |

一九一七年，法國政府籌措戰費，仍與以前兩年一樣，還是用借債方法，主要是利用短期證券。戰爭的負擔，越過越大，支出的增加，比稅收的增加，要快得多，於是祇好大舉借債，以籌更大的款項。一九一七年的預計，短期債務收入佔四分之三以上。法蘭西銀行墊款，達十萬零二千萬金元，國防庫券，在發行第二次戰時公債時，本已停止發行，一九一七年二月，又重新恢復。在這一年年終一年的發行總數，共計為八十萬零二千萬金元。三月裏，財部又再度發行國防憑證，在十一月發行第二次戰時公債時，未還債額，約有六千萬金元。在這兩種證券以外，一九一七年三月一日，又開始發行一種新證券，可以名之為「公債庫券」因為包含這兩種證券的特點。發行價格，依照票面，利息五釐，每隔六個月，可以還本。不過認購人如果繼續保持，直到五年以後，則可多得半年的息金。在一九一七年年底，這種證券，在持券人手中的，約四十萬萬金元。

一九一七年四月，又在美國舉借一萬萬金元的有擔保借款。形式是二年還清的金券，可以換償，利息五釐半，九九發行。又以法國庫券爲擔保，進行一千五百萬金元的工業借款。又在英國銷售庫券，達六萬萬金元。

一九一七年四月六日，美國加入戰爭以後，美國政府，遂變成了協約國的銀行。從那時起到一九一七年年底。美國財政部借給法國的款，達十二萬八千五百萬金元。

上面這些錢款，雖已很大，但是應付法國財政部的越過越多的需要，仍是不够，不得不於一九一七年十一月，再發行第三次戰時公債。這是四釐無期公債，發行價格，爲六八點六（68.60）。這次公債，規定實收二十萬萬金元，票面價値爲二十六萬萬金元。新公債享有免納所得稅的優待。爲了維持公債價格，在發行時，規定種種辦法：如能够依照發行價格，用以繳納過度利得稅；特設基金，如果債票價格，低於發行價格時，用以在公開市場上，購買債票。這次公債的結果，很令人滿意，認購額達二十九萬一千四百萬金元，其中一半是新募債款，一半是換償國防庫券、國防憑證及其他公債。

一九一七年，法國所舉債務，共計如下：

第十表　一九一七年法國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 法蘭西銀行墊款 | 一、〇二〇 | 阿爾及利銀行墊款 | 八 |

| 國防庫券（淨數） | 一、六六七 | 美國政府墊款 | 一、二八五 |
|---|---|---|---|
| 美國有擔保借款 | 一〇〇 | 英國銷售庫券 | 六〇〇 |
| 美國工業借款 | 一五 | 一九一七年發行戰時公債（減去換債額） | 一、四二三 |
| 公債庫券（淨數） | 二、七一五 | 共計 | 八、八三三 ($8,833,000,000) |

戰爭的經費，早已大得可怕，可是在一九一八年一年裏，更增加到格外大的高度。議會通過的預算，支出總額為一百萬零六萬七千一百萬金元，政府籌措這筆巨款，大部分祇有依靠借債。法蘭西銀行，依舊墊款，一九一八年這一年，淨數是九萬三千萬金元，在十二月二十六日結算，墊款總數，共計達三十四萬三千萬金元。國防庫券依然極受人民歡迎，政府籌款，無論什麼時候，都可以靠這種庫券，不大感到困難。這種庫券，繼續不斷的出售，情況甚好，到了十二月，每週銷售額，達一萬萬金元的最高度。這一年內，共計銷售二十六萬一千四百萬金元、事實上，這種庫券那樣的受人歡迎，政府竟能於一九一八年年底，將一個月至三個月到期的庫券的利率，由五釐減到四釐。

在這一年的年底，短期債務及臨時借款，總額太大了，不能不換債成長期公債。第四次戰時公債，遂於一九一八年十月宣布發行。這是四釐無期公債，免納捐稅，二十五年內，不能換債。發行價格為票面的百分之六零點八(60.80)。至於發行額，則未加規定。購買這種公債時，一部分的繳款，可以使用國防庫券、國防憑證、三釐半公債的到期分條、庫券及俄國政府公債的到期息票。雖有許多人認定法國金融已

經涸竭，但是這次公債，竟募得票面額六十萬萬金元，財部實收淨數爲四十三萬萬金元。在本國籌得款項外，法國於一九一八年又得美國政府墊款，爲數達十一萬五千一百萬金元。

一九一八年舉債總數，有如下表：

第十一表　一九一八年法國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱數 | 量 | 公債名稱數 | 量 |
|---|---|---|---|
| 法蘭西銀行墊款 | 九三〇 | 國防庫券與國防憑證 | 四、四八三 |
| 一九一八年戰時公債（除去換價額） | 四、三〇〇 | 共計 | 一〇、八六四（$10,864,750,000） |
| 美國政府墊款 | 一、一五一 | | |

在歐戰期內，法國的借債，外債約佔四分之一。戰事所用去的巨款，四分之三，是本國人民所出的。對於法國籌措戰費專用借債的方針，無論人們是如何的批評，但是看到法國人民的勤勞節儉使他們能夠借出如此巨款，以救國家，不禁油然起敬，應加原諒了。

從一九一四年八月一日起到一九一八年年底爲止，法國政府借債總數，列一簡表如下：

第十二表　一九一四年到一九一八年法國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱數 | 量 | 公債名稱數 | 量 |
|---|---|---|---|
| 戰時公債（見附表） | 一一、〇一二 | 美國政府墊款 | 二、四三六 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 英國墊款 | 二、一七〇 | 阿爾及利銀行墊款 | 一七 |
| 美國私人借款（有擔保借款與工業借款） | 六八六 | 短期借款（國防庫券國防證券） | 四、四八三 |
| 中立國借款 | 一五〇 | 共計 | 二四、二五〇 ($24,250,377,000) |
| 法蘭西銀行墊款 | 三、四三〇 | | |

## 第十二表 附表

### 法國戰時公債票面額及實收額統計表（單位百萬金元）

| 戰時公債 | 票面額 | 實收額 |
|---|---|---|
| 一九一五年 | 三、〇四一 | 二、六六一 |
| 一九一六年 | 二、三〇二 | 二、〇一六 |
| 一九一七年 | 二、九六〇 | 二、〇三四 |
| 一九一八年 | 六、〇〇〇 | 四、三〇〇 |
| 共計 | 一四、三〇四 ($14,304,400,000) | 一一、〇一二 ($11,012,200,000) |

## 四　俄國戰時公債

俄國戰時的財政政策，與其他歐洲各交戰國大致相同。一九一六年三月，財政大臣，在報告預算案時，曾明白的說出。他說：行政經費將儘量用稅收去支付；但是戰爭費用及行政預算的不足，祇有用借債與發行紙幣去應付。不過捐稅收入，始終不够應付行政預算，因此非但戰費的全部，要借錢應付，而且一部分的行政經費，也非舉債不行。所以財政部發行許多種類的公債，而一切別的方法都失敗時，祇有發行紙幣。

戰事發生後的最初幾星期，政府的財政來源，依靠俄國帝國銀行。拿庫券去貼現，得到借款，每星期平均約五千萬金元。又在國外發行短期國庫憑證。俄國庫券可以向英倫銀行貼現。在一九一四年十二月三十一日，在外國借的錢，已經約達二萬六千萬金元。在外債以外，政府也向本國人民借錢。八月裏，首先發行短期的四釐庫券，債額為一萬五千萬金元。又在七月、十月、十二月，先後發行短期國庫憑證，為數達六萬五千萬金元。第一次戰時公債，於十一月公布，利息五釐，十年至五十年還清，九五發行。共計募得

二萬五千七百萬金元。俄國帝國政府一九一四年年底以前的舉債情況，如有下表：

第十三表　一九一四年（俄歷）俄國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
| --- | --- | --- | --- |
| 長期五釐公債 | 二五七 | 倫敦銷售的短期國庫憑證 | 二六〇 |
| 短期四釐庫券 | 一五〇 | 共計 | 一、三一〇 |
| 國庫憑證 | 六五〇 | | |

已經規定的財政方針，一九一五年，並未變動。應付戰爭經費，政府依然仍靠舉債。而這些債務，差不多完全靠短期債券，向帝國銀行貼現，或由私立銀行認購。當時大家想，發行公開的公債，從窮困萬分的俄國人民方面要得到巨款，既非得計，又不可能。這一年內，不斷的要帝國銀行幫忙，非但貼現庫券，並且協助發行戰時公債。事實上，一九一五年各次發行的內債，帝國銀行本身就認購了五分之二。共計約達七萬萬金元。

一九一五年一年內，曾發行三次戰時內國公債。俄國戰時財政與其他交戰國不同之處，在發行一些比較小額的公債，而不採用間隔稍久的巨額公債。一九一五年三月發行的第二次戰時公債，利息五釐，十年到五十年還清，九四發行。認購額達二萬五千七百萬金元。不到兩個月，又發行第三次戰時公債，利息五釐半，九九發行。這次公債，有兩個特點，在俄國以及其他任何國家的財政中都是沒有的：（一）

祇在六年以內，利率是五釐半，六年以後，就減爲五釐。（二）此項公債，在一九二一年可以依票面價收回。但是那時如果不要求償還，就要等到一九九六年，纔算到期。也許由於這種特點，使人特別歡迎，也許由於宣傳方法的改良，這次公債的認購額，大於前兩次一倍，計達五萬一千五百萬金元。這筆款項，再加上其他收入，使政府可以維持到十一月：第四次戰時公債發行的時候。這是五釐半公債，期限十年，九五發行。認購額與第三次公債一樣，也是五萬一千五百萬金元。

在這些長期公債以外，政府在一九一五年一年裏，又發行了七次短期庫券，總額共計十六萬二千五百萬金元。其中四釐庫券，爲二萬七千五百萬金元，五釐庫券，達十三萬五千萬金元。又以價値四萬萬金元的庫券，向英、法兩國貼現。其他外債，在這一年裏借得的，達三十一萬六千二百五十萬金元。

這種專靠公債的政策，結果使俄國公債的數目，在開戰後的一年半內，實際上增加了一倍。一九一四年一月一日，俄國公債的總數，是四十四萬一千二百萬金元。一年以後，已增至五十二萬三千六百萬金元。但是到了一九一五年年底，政府充分運用所有的借債能力，債額竟增至九十四萬三千八百萬金元。

一九一五年的舉債情形，有如下表：

第十四表　一九一五年俄國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 內債部分 | | | |
| 第二次戰時公債 | 二五七 | 四釐庫券 | 二七五 |
| 第三次戰時公債 | 五一五 | 五釐庫券 | 一、三五〇 |
| 第四次戰時公債 | 五一五 | | |
| 外債部分 | | | |
| 五釐短期庫券 | 四〇〇 | 其他外債 | 三、一六二 |
| 共計 | | 六、四七四 | |

以前的公債，債額都比較的小，到了一九一六年，俄國也努力使債額增加，可以相當的應付戰爭的費用。三月裏，發行第五次戰時內債，利息五釐半，十年還本，九五發行。認購額達十萬零二千九百萬金元，等於以前兩次公債所募得的數目。這次公債，雖已很成功，但是下一次的，結果更好。十月裏發行的第六次戰時公債，條件與第五次一樣，竟募得十五萬四千四百萬金元之多。一九一六年新增債款的總數，既達三十一萬七千二百萬金元，所以戰費所需的大部分錢款，顯然得自長期的公債。其餘款項，祇有六萬萬金元左右，得自短期的庫券之類。一九一六年，又在紐約發行所謂「金元公債」(Dollar Loan)債額五千萬金元。又在美國銷售庫券，為數三千五百萬金元。這個期間內，俄國庫券在外國銷售的重要市場，還是英國，其次是法國。一九一六年的借債情形有如下表：

第十五表　一九一六年俄國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 第五次戰時公債 | 一、〇二九 | 英法銷售的庫券 | 六〇〇 |
| 第六次戰時公債 | 一、五四四 | 共計 | 三、二二三 |
| 美國「金元公債」 | 五〇 | | |

一九一七年，軍事及政治方面，發生那許多驚人的重大變動，使關於借債一事的敘述，簡直毫無意義。三月裏，發行第七次戰時公債，利息五釐，十年到七十五年還淸，八五發行。這個辦法，與法國的政策相近，公債利率，定得稍低，但是發行價格，低於票面價。也許由於這個特點，也許由於紙幣的大加膨脹，人民比以前更多現錢，這次公債，募得的數目，比較以前是最大的，達二十萬零五千九百萬金元之多。

三月裏，革命發生，新政府爲了種種活動，不得不籌款。於是發行十五萬萬金元的所謂俄國自由公債。這是五釐公債，四十年還淸，八五發行。半數由銀行承銷，半數由人民認購。又在美國借得三萬六千五百萬金元，一九一七年，實收一萬八千七百萬金元。又在日本出售庫券，借得三萬三千三百萬金元，用途是償付在日本所購買的軍火。

由於政治情況的混亂，臨時政府權力的薄弱，在稅收方面，想籌得錢款，不會很多，因此非但軍事費用，而且事實上政府的一切支出，都要依靠借債。一九一七年一月一日，俄國的公債總數爲一百二十六

萬萬金元（一二、六一〇、四六五、五〇〇元）到了一九一七年九月七日，竟增加了一倍以上，總計達二百八十六萬萬金元（二八、六四三、九〇四、三四九元）多數黨推翻臨時政府以後，一切外債，完全否認，公債的發行，當然終止。俄國戰時借債的情形，根據最後的調查，有如下表：

第十六表　一九一四年到一九一七年俄國公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 七種戰時內債 | 六、一七六 | 庫券擔保日本墊款 | 三三三 |
| 英國墊款 | 二、八四〇 | 美國私家借款 | 一六二 |
| 庫券擔保法國墊款 | 一、〇八五 | 俄國銀行庫券貼現墊款 | 七、二三九 |
| 美國墊款 | 一八七 | 共計 | 一八、〇二三 (18,023,802,750) |

# 五　意大利戰時公債

意大利的財政政策，雖是竭力增加稅收，但還是以依靠借債為主。短期的庫券，與長期的戰時公債，兩種都用。一九一四年度（到一九一五年六月三十日為止）意大利雖尚未參戰，但是在積極備戰中，政府曾發行庫券，達三萬零九百七十萬金元。下一年度，庫券發行額，祇有一半：一萬四千五百萬金元。短期債務的減少，原因在這一年度，發行戰時公債。一九一五年一月發行的所謂「動員公債」本在意大利正式參戰以前，但是應該算在戰費的統計裏去。這是四釐半公債十年到二十五年還淸，九七發行。認購額，依票面價值計，為二萬萬金元，眞正的戰時公債，於一九一五年七月開始發行。以後在每年一月，極有規則的定期發行。推銷這種公債，政府利用一銀行團的協助。

到一九一八年六月三十日為止，四年之間，意大利的公債，實際上增加了三倍，而付息費在四年間增加了四倍。公債及付息費的增加情形，表列如下：

第十七表　一九一四年到一九一八年意大利公債及付息費歷年增加統計表（單位百萬

金元）

| 年度 | 公債額 | 付息數 |
|---|---|---|
| 一九一四年 | 二、八九三 | 九八 |
| 一九一五年 | 三、二七三 | 一〇九 |
| 一九一六年 | 四、四一三 | 一七四 |
| 一九一七年 | 五、九九二 | 二五四 |
| 一九一八年 | 八、六八二 | 三八二 |

此表的數目字，祇算長期的公債，不包含短期的債款，如各銀行墊款、短期庫劵及同類債務。不過在意大利戰時財政裏，短期債務，從來不像英、法那樣，佔很重要的地位，因爲意大利的金融組織，沒有那樣的發達。募集內國公債，最初就以依靠長期債劵爲主。英、美兩國，供給三十三萬七千五百萬金元的外債，以補內債的不足。國家紙幣的發行，及三大發行銀行的墊款，又供給政府以十七萬萬金元。短期庫劵及國庫憑證，達十六萬萬金元。下列一表，足以表示意大利戰時借債的種類。

第十八表　一九一四年到一九一八年意大利公債統計表（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 一九一五年一月動員公債 | 二〇〇 | 一九一六年一月第二次戰時公債 | 六〇二 |
| 一九一五年七月第一次戰時公債 | 二二九 | 一九一七年一月第三次戰時公債 | 七九七 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 一九一八年一月第四次戰時公債 | 一、二二四 | 三年及五年庫券 | 六五〇 |
| 國家發行紙幣 | 三三九 | 三年及一年國庫憑證 | 一、九五〇 |
| 銀行發行鈔票墊款 | 一、三七六 | 美國私立銀行借款 | 二五 |
| 英國借款（算至一九一九年四月止） | 二、〇六五 | 共計 | 一〇、九八一 ($10,981,410,000) |
| 美國借款（算至一九一九年四月止） | 一、五二一 | | |

英國屬地的戰時支出，大都也是用借債去應付，並沒有什麼特別之處，似乎可以不必贅述。

其他積極參戰的協約國的經費，主要來源是他們的較富強的聯盟國的墊款，英、法兩國，稍後還有美國，都以錢款及物品，供給他們的需用。比國及塞爾維亞，事實上都不能自己發行公債。羅馬尼亞，似乎也沒有設法發行。這種辦法，等於是金錢補助，簡直不能稱為借債政策。

## 六 德國戰時公債

德國籌措戰費的政策，曾經詳細計畫，主要是依靠發行公債及儘量利用銀行信用。依財政大臣海爾費里西(Dr. Karl Helfforich)宣布的計畫，在戰爭時期，決不加稅。增稅一事，非但加重負擔，而且也不必要，因為德國戰時財政政策，是以這個假定為根據：德國很快就能戰勝，可以向被征服的國家，索得巨額的賠款。一九一五年三月十日，海氏在議會裏宣布他的財政政策，說過這些話：

『近代戰爭，籌措戰費的方法，實際上是這樣：第一是發行公債，第二是利用印刷機器去印紙幣，第三纔是減縮經費及實行加稅。』

德國政府，就以依靠前兩項為主。開戰後的一年半內，沒有新增戰時捐稅，因為有如海氏所說：『我們是堅定的希望，在戰事終了時，會將這次我們被迫作戰的費用，開一帳單，送給我們的敵人。』

開戰後政府最初所需的款，得自發行庫券，由德國帝國銀行貼現。最初兩個月的戰費或得自「備戰基金」或得自帝國銀行。不過到了一九一四年的九月中間，短期債務，數目已經太大，深感不便，於是

發行公債，以供換債。這個辦法是依照一種詳細計畫的籌款方針：戰費的籌措，總是發行短期庫劵及其他債票，然後每隔半年，換債成長期的公債。從開戰時起，每隔半年，於三月及九月，德國財政部必發行一次公開的公債。關於戰債，有十分詳細的報告，也許可以認爲相當的確實。不過用以換償庫劵及其他短期債務的公債，共計募得若干，從未明白說出。

第一次戰時公債，毫無疑義，是一極大成功，可以表示德國人民的戰時精神。財政大臣海氏宣布，這次認購的總數，達十二萬二千萬金元，比預定的數目，超過一倍，募得款項，可以應付政府的需用，到一九一四年年度之末。但是戰爭的費用，增加得太快了，這次公債募得的款，除去淸償一部分到期的庫劵以外，到了一九一四年十二月，已經用完，政府不得不又發庫劵。這次公債，雖然很多部分由各銀行、各公司及國立保險機關承購，但是小投資者的認購數，也很不少。德國設立一種「貸款處」，祇要有證劵，甚至商業銀行不接受的商品，用做抵押品，就可以貸款，使人民容易認購公債。德國一家報紙，可以認爲政府的半官式的發言人，在第三次戰時公債發行時，關於這件事，有下列一段話：

「要想購買公債，不一定要有現金或現銀。無論是誰，祇要有一點東西，都可以購買，不必定要現款。你如果在銀行裏有存款，就可以取出，以認購公債……

如果你有有價證劵，則得到現款，非常容易。不必賣掉，祇要拿去做抵，就可以在「貸款處」或任何大銀行，借得現款。買了戰時公債，你所收進的利息，比你付給銀行的利息，差不多一樣，甚至於

更多些，所以你用不着掏出一個錢。你祇不過把你的證券交給銀行而已。

如果你已經購買了第一次或第二次戰時公債，你馬上就可以認購第三次的。你祇要把你的公債票拿到銀行裏，銀行會借給你等於票面價額百分之七十五的借款。所以你如果已購公債四百馬克，現在你又可不出一枚銅元，再買得三百馬克的新公債。你甚至於可以購得四倍此數的新公債，即一千二百馬克，祇要你把新買的公債票，也存在銀行裏。你有四百馬克的舊公債，有一千二百馬克的新公債，用這一千六百馬克的證券作抵，借得一千二百馬克。」

上面幾段話，把這種金字塔式的辦法，解釋得非常淺顯明白。有了這個辦法，甚至於拿了賣不出去的證券，做爲抵押品，向貸款處借得一萬馬克，就可以陸續購買九次公債，共計價值三萬六千九百九十七馬克，一文錢也不用再付。但是許多事實，很明白的證明，戰爭所消耗的，祇有用增加生產，或人民的節約與儉省，纔能彌補。至於上述的辦法，結果祇會產生通貨膨脹及自欺自騙而已。這是等於想用自己的鞋帶，提高自己。德國政府的權力及協約國的封鎖，強迫德國人民刻苦節省，拿他們過去的積蓄及當時的生產去應付戰費。但是上面敍述的戰時財政政策，卻並不要求人民減少無益的消費，或儲蓄必要的金錢，以認購戰時公債——事實上，還竭力設法，不提到這樣一種令人不快的必要。各交戰國家的人民，要經過相當的時期，纔能明白，認購戰時公債的錢，真正有實在價值的，應該由節省、積蓄得來，而不是向銀行借來的。但是在德國，竟把與這相反的理論，正式宣布，熱心的遵守。後來發行的公債，募得額雖然增

加，但是不過使通貨逐漸膨脹，金字塔式的辦法更加成功而已，並不能增多貨物及服務，實際有效的資助戰爭。

一九一六年，德國政府的財政政策，依然不變。籌措戰費，依靠用公債政策。通貨依然繼續的膨脹。雖然開徵新稅，但是還不够應付新增戰債的利息。但是祇靠借債及印刷紙幣去籌措戰費，這種太方便的辦法，惡劣的影響，卻漸漸表明出來。對於一次短期的必勝的戰爭，這樣辦法也許是最好的，但是戰事延長，債務累積，這個辦法，就毫無好處了。況且戰爭的用費，又是不斷的增加。一九一六年，德國的戰費估計每月爲五萬萬金元，到了一九一七年年終，增加到每月要用七萬五千萬金元。

一九一七年發行的庫劵，辦法頗有改變。用抽籤方法還本，每一百馬克，還一百十馬克，對於認購者，這是很高的額外利益。帝國政府所發行的九次公債，發行價格，事實上是一樣，利息始終定爲五釐，在德國著作家方面，對於這件事認爲是非常光榮的：後來發行的戰時公債，既未像英國那樣，提高利率，又未像法國那樣，打折出售。不過德國在發行巨額公債以後，還能够維持信用，祇是表面的，眞正的原因，是在採用上面說過的方法，引誘人民，向銀行借錢，去買公債。非但從商業銀行方面，而且從專爲此事特設的貸款處方面，可以很容易的借得現款，隨便什麼有價證劵，都可以做爲抵押品，誰也可以購買公債了。除此以外，還有社會的及政府的壓力，對於後來的公債，事實上等於強迫募集。德國後來的公債，所以能够差不多平價發行，原因完全在此。採用信用膨脹政策，以欺騙民衆，也許可以使統治階級，遲點喪失政權，

但是爲了維持極短的時期，犧牲是大得太可怕了。

德國帝國銀行總裁哈文斯坦 (Rudolph Havenstein) 說過，德國所能够負擔的債額，最高限度是二百五十萬萬金元，他並且確信，永遠不會有這樣多。可是在一九一七年八月一日，打了三年仗以後，帝國政府的債額，竟超過了這個限度了。如果我們把這個數目，與戰前債額祇有十二萬五千萬金元一比，就可以知道德國財政的負擔，是多末的重了。而且這個數目，雖然已經極大，但是各邦及各市的不斷增加的巨額債務，還沒有算進去。

一九一八年，德國的戰時財政政策，依舊不變。財政部籌款，仍以發行公債及印刷紙幣爲主。在捐稅方面，增加得很有限。事實上，戰費增加得那樣的快，財政情況，此時簡直無法收拾了。一九一八年三月，每月戰費，已經增加到九萬三千七百五十萬金元，春季在西線的絕望的進攻，使以後數月的每月戰費，超過十萬萬金元。德國不久就要崩潰，第九次戰時公債的發行情形，很明白的表示出來。一九一八年九月發行的第九次公債，認購的總額及認購者的人數，都非常的減少。前八次的戰時公債，這兩方面，雖然中間稍有出入，但是大致是不斷的增加。但是第九次公債，卻大大的減少，尤是是在認購者的人數方面。公債籌款的政策，就這樣的完結了。

德國戰時借債的情形，大致可參看下面第十八表。惟德國財政的報告，對於實在的眞相，的確有所隱匿，有一件事，就可以證明。關於短期債務，政府的報告，本爲八十二萬萬金元，但是後來證明爲一百八

十萬萬金元，這是令人可驚的。德國公債政策，最令人可以反對的，便是如此巨額的債務，竟能累集起來。德國雖以長期公債的成功自傲，但是現在證明，所需的款項，祇有百分之六十從這方面籌得。在戰爭時期，既不用增稅政策去籌戰費，於是長期公債不足應付時，政府祇有發行短期庫券了。政府的不得不隱匿短期債務的數目，適足以證明公債政策的完全失敗而已。

茲將政府公布的公債總數及後來調查得比較確實的數目，分別錄下：

第十八表　一九一四年到一九一八年德國借債總數（帝國政府公布數目）

（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 九次戰時公債 | 二四、六四〇 | 美國借款 | 一〇 |
| 供給土耳其保加利亞等國的庫券 | 一、五〇〇 | 共計 | 三二、九二七 ($32,927,119,925) |
| 帝國銀行貼現庫券 | 六、七七六 | | |

第十九表　一九一四年到一九一八年德國借債總數（短期債務的確數也算進去）

（單位百萬金元）

| 公債名稱 | 數量 | 公債名稱 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 九次戰時公債 | 二四、六四〇 | 美國借款 | 一〇 |
| 短期債務 | 一八、〇〇〇 | 共計 | 四二、六五〇 |

奧匈的公債，與德國一樣，也是依照預定的計畫。每隔半年，在五月及十一月，總發行一次，在德國發行公債的時期移後約兩個月。與德國一樣，應付戰費，也是依靠公債爲主。不過有一層與德國不同，公債募得的錢款，並不大部用以償還奧匈銀行的墊款及換償短期的庫劵，也用以支付承辦人及其他需用。短期債務，可以掉期，至少在戰爭的初期，是這樣辦的。奧匈政府的發行公債，與和平時期一樣，完全依賴銀行團。如果在認購者人數方面去看，不能像其他國家那樣，是眞正是民衆的公債。公債的大部分，大都是各銀行自己保存着。

奧匈政府，對於每次發行公債募得的結果，雖然報告得很詳細，但是總未提到短期債務的換償。因爲認購公債時，一部分可以用短期債票去支付，應該將公債額減去一部分，不過確實的數目，無法知道。在別的國家每次公債所新募得的淨數，都有公布，奧匈則並不如此。奧國戰時公債發行總數爲六十九萬萬金元，匈牙利爲三十六萬萬金元。

土耳其及保加利亞，都非常高興的模仿德、奧兩國。這兩個國家都在本國及外國發行公債，紙幣也是隨便的發行，但是兩國財政的主要來源，還是德國政府。戰費的大部分，都由德國供給。這兩個國家，如果要說是有一種財政政策，當然也是借債政策。

# 七　美國自由公債

美國戰時發行的幾次公債，雖有幾點，各不相同，但是所有的公債，都有若干重要的共同點。各次公債，都是平價發行，不折不扣。除第三次自由公債外，各次公債，都規定在到期之前，可以預先收回的日期。都是每半年付息一次。每次發行，都分成息票公債及記名公債兩種，由認購人自己選擇。息票公債的債額，自每債票五十金元到一萬金元。記名公債，則自五十金元到十萬金元。祇有第一次自由公債是例外，最小債票定爲一百金元。本利的償還，都用美國法定的金幣。認購時期事實上規定爲四星期。認購地點是國庫、分庫、聯邦準備銀行、國民銀行、州立銀行、信託公司與許多私立銀行、公司及其他團體。繳款方法，可以一次付淸，也可以於十個月內，分期付款，由認購人自己選定。以上種種，是各次公債的共同點。至於他們的異點，以下分別述敍各次公債時，可以看到。

## 第一次自由公債

一九一七年四月二十四日的第一次自由公債條例，規定發行內債二十萬萬金元，對協約國貸款三十萬萬金元。授權財政部長發行國庫證，數額與自由公債相同，平價發行，利率不得超過三釐半，時期不得超過一年。在第一次自由公債尙未募集之前，爲應付政府急需經費起見，財政部長立刻發行國庫證。第一次的發行日期，便是一九一七年四月二十五日。從這個日期起，到六月八日，共計發行四次，共計八萬六千八百萬金元。這些初期發行的國庫證，都是六十天就到期。

第一次自由公債，於一九一七年五月十四日開始認購，六月十五日宣告停止。這是三釐半公債，十五年至三十年還淸，自一九一七年六月十五日起，到期爲一九四七年六月十五日。但是在一九三二年以後，祇要在三個月前通知，可以先期收回。除遺產稅外，不納其他捐稅。將來發行利率較高的同類公債，可以掉換。發行額定爲二十萬萬金元。財政部規定這個數目，是經過一些專家審愼討論的。據財政部長一九一七年報告書，這些專家中，許多財政學家及對於巨額債務素有經驗的人，都主張第一次公債的債額，不可超過十萬萬金元，有些人甚至於主張第一次不可超過五萬萬金元。但是最大的理由，卻是政府的需款孔殷及協約國的急需巨款，使債額不能不擴大。不過便是如此巨額的數目，還是不够用，財政部在八月裏，又不得不發行國庫證。在開戰前一年內，每月支出平均爲六千五百萬金元，一九一七年八月，連對協約國借款在內，一個月的經費，竟超過七萬零五百萬金元。美國財政部，最初就「寅吃卯糧」一對於不斷增加的經費，再也趕不上了。每次的公債，總是等不及，不得不預先發行國庫證，以等到公債的

發行出去。在一九一七年十一月十五日，第二次自由公債發行時，發行在外的國庫證，數量竟超過二十三萬二千萬金元。

大家覺到，銷售一種像第一次自由公債那樣大量的公債，一定要直接向民衆宣傳。爲了這個目的，乃成立一種最有效率的銷售組織，在戰爭期間，繼續活動，成績極佳。第一步要使美國民衆能明白公債的性質，也是一種投資，同時還要明白認購公債是國民的一種責任。當時美國公債的持票人，爲數還不到三十五萬人。任何城市鄉村，祇要有一銀行，現在都發起一個推銷公債的團體。十二處聯邦準備銀行，本是政府的財務代理人，現在成爲這種事業的大本營。聯邦準備銀行，各在本區聘請商界代表，成立一種自由公債中心委員會(Central Liberty Loan Committee)在各大小城市再設立分會。這些委員會，得到原有的以及專爲此事成立的團體的協助，不斷的舉行擴大宣傳及推銷運動。美國銀行家協會贊助此舉，還有許多有經驗的債券商人，也來參加銷售自由公債這件事。

第一次戰時公債由於努力推銷，不過四個星期，募得額超過三十萬零三千五百萬金元，認購人數，達四百五十萬人。認購數目超過發行額是出乎意料之外的。因爲財政部曾經宣布超出發行額以上的，不能收受，祇好把認購數目，比例分攤。五十金元到一萬金元的較小的認購額，完全接受，較大的認購額，則接受一部分，依次減少，對於最大的認購額，祇接受百分之二十。第一次自由公債，大可表明美國民衆對於公開募債的態度，對於將來，令人感到有更大的可能性。

款，每月平均，約達四萬五千萬金元，到了一九一七年十一月一日，共計已達二十七萬一千七百萬金元。同時期美國自己需款十六萬三千五百萬金元。這些巨款，大大的超過了稅收，便是加上第一次自由公債所募得的數目，也還不够，財政部於是不得不再發巨額的國庫證。到了十一月，發出的國庫證，爲數已經超過二十萬萬金元，因此乃發行第二次自由公債，以換償短期的債務，並且籌集更多的經費。

美國財政部及協約各國的急需，要求更大的巨款，甚至於超出財政部原來的預算。對協約國的借

### 第二次自由公債

一九一七年九月二十四日通過的條例，准許發行第二次自由公債。債額爲三十萬萬金元，是十年到二十五年的四釐金幣公債，可以換償，發行日期是一九一七年十一月十五日。這一次的公債，與第一次公債，最大的異點，在免稅的規定，大加修改。第一次戰時公債的一切辦法中，最受激烈反對的，莫過公債免稅這一點。聯邦公債應該免稅的老理由，總是免稅的公債，可以募得較大的錢款，使政府有較多的收入。如果政府對於自己的公債，徵收捐稅，則在稅收方面所得的利益，在利率方面，或在發行價格方面，一定要受損失。無論如何，政府實得數目，總是一樣，所以政府徵收自己公債的捐稅，不會得到什麼利益的。不過這些話，雖然在普通情況之下，捐稅是比例徵收，稅率是始終不變，也許是對的，但是在歐戰時期，捐稅是累進徵收，稅率是時常增加，這些話就不對了。一九一七年十月通過的戰時稅收條例，規定極重

的額外所得稅，祇這一件事，使第一次發行的免稅公債，立刻漲價，富人們大量購買，投資於免稅債票，可以不出所得稅，因此竟被稱爲「富人公債」，有位著名財政學家曾經估計，同樣的錢款投資於免稅的三釐半公債，比投資於納稅的公債實得利益要大得多，事實上等於得到較高的利息，依所得額的增加，其利率有如下表。

對於每年所得在十萬金元以上者，等於五・〇二釐。
對於每年所得在二十萬金元以上者，等於五・九三釐。
對於每年所得在三十萬金元以上者，等於七・〇七釐。
對於每年所得在五十萬金元以上者，等於七・八二釐。
對於每年所得在一百萬金元以上者，等於八・七五釐。
對於每年所得在二百萬金元以上者，等於九・二一釐。

所以購買免稅的公債，使所得較多的納稅人得到利益，是所得較少的人所得不到的。但是認購公債者，所得多少的人都有，而免稅的規定，並不分彼此，因此政府在所得稅稅收方面的損失，大於利率減低，價格提高方面所得到的利益。因此在發行第二次公債時，認爲對於免稅的規定，應該加以變更，務使關於捐稅方面，公債的大小認購人，可以享受同等的權利，而使認購的人，越多越好。因爲這些理由，第二次公債，規定應納額外所得稅及過度利得稅。同時將利息增至四釐，稍加補償。第二次公債，除下列兩種捐稅外，免納任何其他的稅：（一）遺產稅，（二）累進的額外所得稅、過度利得稅及戰時利得稅。這次

的了。這次公債，規定在認購數中，有五千金元的本金，利息完全免納第二種捐稅。這次公債也可以掉換，不過以下次發行的較高利率的戰時公債為限。

財政部宣布認購數超過發行額時，可以額外增發，達到超過數額的一半。十月一日開始發行，十月二十七日停止。勸募運動，與第一次一樣，不過格外擴大，更加緊張，結果共計募得四十六萬一千六百萬金元（四、六一七、五三二、三〇〇元）超過發行額百分之五十二。認購人數，達九百四十萬人。因為財政部曾宣言，認購數超過發行額時，祇接收百分之五十，這次公債，實在發行總數為三十八萬萬金元（三、八〇八、七五八、六五〇元。）認購數在五十金元以上、五萬金元以下的，完全接受。數目較大的認購額，祇接受百分之九十到百分之四十。

這次公債，在任何方面，都是極大的成功。認購人數，比第一次自由公債，增加一倍。在十一月十五日，完全付清的超過債額的百分之七十三。不過應該承認，認購這次公債的人，向銀行借款以購債票者，比第一次公債發行時，為數較多。各聯邦準備銀行，為了使會員銀行，容易銷售公債，使投資者，可以認購起見，乃規定向銀行借款者，如以公債或庫劵為擔保品，則貼現利率，與債票利率相等。第一次自由公債的三釐半債票，換成第二次的四釐公債的數目，祇有五萬六千八百萬金元，表示大多數持票人，認為免納捐稅，比利率較大，更有價值。

## 第三次自由公債

以後幾個月間，戰費是很快的增加，工資是不斷的提高，本國及協約國的需款，越過越多，凡此一切，都使美國對於一切不必要的信用要求，必須限制。到了此時，那「一切商業完全照常」的口號，顯然是錯誤而且危險的了。商業一定要適應國家作戰的情形。每月支出，包括對協約國借款在內，不斷的增加，到了一九一八年四月已達當時的最高紀錄，共計為十二萬萬金元（一、二一五、二八七、一一九元）。第二次自由公債所募得的錢款，早已用完，一月二十二日起，又開始發行國庫證，到了四月二十二日，已賣出三十萬萬金元之多。這個數目，是指望第三次自由公債，又以六月的稅收為指望，另外發行國庫證十六萬萬金元。國庫的情形，及庫證的不久到期，不得不設法再發行一次自由公債。

一九一八年四月四日條例，准許財政部發行三十萬萬金元四釐又四分之一金元公債，十年還淸，不能換償。發行這次公債時，討論中心，全在利率問題。前一次的公債價格，低於票面，而工業的及其他的債票，利息都高，因此有許多人懷疑，政府公債的利息，便是定為四釐半，仍恐不能平價發行。不過財政部態度堅決，在一九一八年財政部長報告書裏，有下列一段話：『財政部深信，在金融市場維持公債價格的，並不單靠利率的提高。深信公債的價格，便是在交易所裏開價低於票面，也不能阻止美國人民，對於他們的政府，為了籌措戰費而發行的公債，情願平價購買。深信美國人民的愛國心，不是隨利率高低而

增減的，也不是交易所裏政府公債的漲跌所能決定的。」換言之，不靠公債的投資利益，而靠美國人民的愛國熱忱。

第三次自由公債，於一九一八年四月六日發行，這個日期，是美國宣戰紀念日。銷售運動，於是開始，直到五月四日纔止。這次運動中，有一口號爲「借錢購買。」當時的情形，甚爲複雜。前兩次的公債，市價低於票面價值，而新發公債的不能換償的規定，等於宣布利率不會提高。因此想使這次公債成功，不能不十分努力。對於「借錢購買公債的人」銀行貸予九十天的借款，利息與公債的利率一樣。那偉大的銷售團體，志願會員超過二百萬人，自前任財政部長起，到十歲的童子軍止。現在加以改組，分組活動，各組對於組員要負責任。全國分成若干區，各聯邦準備區分銷的公債額，再分配給各州、各縣、各市、各區、各街，甚至於各宅。儘量利用社會力，去壓迫那些遲遲不買者。毫無顧忌的利用廣告。已認購者，給以徽章或字條，好像是一種收據，用以區別愛國者與落後者，同時又可以使銷售者，不再費事，使已購者，免得麻煩。又查各種戶口冊，與認購人姓名核對，以尋出尙未認購的人。任何娛樂場所、飯店、會場，都跑進去勸人認購。結果使美國全國，差不多每家至少有一人認購。認購人數，共計爲一千八百三十萬人（一八、三〇八、三二五人），認購債額，達四十一萬七千六百萬金元（四、一七六、五一六、八五〇元。）

一切儉省及個人節約，現在顯然是非常的必要。戰時捐稅的負擔，雖然足以限制零購物品，戰時公債，使購買普通用品的金錢用於戰事，雖然也足以減少消費，但是除此以外，政府還特設「資本發行委

員會，」正式限制新證券的發行。凡是直接間接，對於民衆福利，沒有好處的工業，不許發行新的證券。對於其他工業，也設法避免與政府債券，在市場上競爭。又為供給主要戰時工業以資金起見，特設「戰時金融公司。」凡是為增加出品，需要改變或擴充現有工廠的，都可以借款。手續是由公司借款給銀行，再由銀行借給各種戰時工業。這種辦法，有兩層效果：一來免得銀行直接借給戰時工業。這種借款的性質，近於投資，已經不是流通證券的銀行業務。二來也可以避免私人企業，由於在金錢市場上競爭，擡高利率，影響到自由公債。

第三次公債，有一件事與前兩次公債不同，是「公債購買基金」的規定。財政部長，可以在公開市場上購買公債。所購買的，不限於第三次公債，前兩次的公債，也可以購買。公債的價格，當時市價低於票面，而且有更加跌落的趨勢，於是有此規定，以維持公債的價格。從一九一八年四月四日這種規定施行時起到十月三十一日止，政府購買，取消及收回的公債，共計達三萬四千四百萬金元。對於公債的價格，這種辦法，的確有很好的影響。不過將募集公債所得的錢，用一部分去維持公債的價格，是不是應該，卻未免稍成問題。

### 第四次自由公債

第三次公債發行不久，財政部又着手準備借債。支出超過收入，為數太大，每次後發的公債，比較前

一次，實得的現款，越過越少。財政部起初就虧欠過多，以後總是不能趕上，等不及公債所募的款，不得不發行短期庫劵，而且越過越多。政府支出，此時每月超過十五萬萬金元，財政部估計一九一八年度（一九一八年七月一日到一九一九年六月三十日）全年支出約爲二百七十七萬萬金元（二七、七一八、一二八、九〇〇元）而經常收入，估計祇有六十八萬四千六百萬金元。第四次自由公債條例，遂於一九一八年七月九日通過。

第四次自由公債，發行日期爲一九一八年十月二十四日，利息四釐又四分之一，十五年至二十年還淸，不能換償，債額爲六十萬萬金元。第三次自由公債發行以後，金融市況，已有變動，大家怕利率太輕，難受歡迎，不易得到如許巨款。而且現在規定，所得祇要在五千金元以上的，就要納額外所得稅（以前的規定，所得在二萬金元以上的，纔納額外稅）而且稅率增加一倍，公債持票人既要納額外所得稅，現在受此種損失的人數比以前增加。一九一八年稅收條例，又將額外所得稅稅率，增加一倍。財政部長在議會裏演說，主張提高普通所得稅稅率時，其理由之一，便是公債可以不納普通所得稅，稅率如高，一定有許多投資人，改購公債，以圖免稅優待，這樣利息不必提高，公債可以銷出。普通所得稅稅率，現在規定爲百分之十二，不納此稅的公債，對於那些收入較少，不納額外所得稅的人，是一種極好的投資。因此普通所得稅稅率的屢次增加，反使公債的價值提高，而使利率可以稍低。如果政府財政，總是困難，常要提高普通所得稅的稅率，則公債的市價，總可以維持，不致過低。

第四次自由公債，於一九一八年九月二十九日開始募集，十月十九日宣告終止，這次勸募運動，比第三次組織得格外周密，可惜當時因爲流行性感冒的盛行，頗受阻礙。這種運動，必須在羣衆裏活動，因爲各處衞生當局的命令，許多公共場所，臨時關閉，於是大受影響。演說宣傳員的活動，於是祇能限於街角上、汽車上及諸如此類的隨時隨地的講演。對於認購者，除普通的表記外，再授以收據及光榮徽章。既難有羣衆的宣傳，於是代以按戶的勸募。志願工作者超過二百萬人的團體，在三星期的運動裏，雖然有種種的阻礙，仍然不倦的努力。在運動進行中，許多參加工作者，恐怕不能募得如許巨款，於是再去研究已購公債人名表，請他們增加認購額，以得「額外」的債款。這次運動中，有一口號：「不惜犧牲，儘量認購。」全國報紙，也竭力宣傳。各地銀行，對於那些借錢以購公債的人，也給以種種信用的便利。這次公債，雖有種種阻礙，但是勸募結果，竟「超過極端」認購額，共計達六十九萬九千三百萬金元，認購人數，爲二千一百萬人。

第四次公債發行以後，不過三星期，就宣告休戰，軍事行動，於是停頓。但是休戰以後，戰費並不立刻停止。事實上，戰時契約的結除，由於規定的條款，應該付出很多的錢。在法國，還有二百萬美國軍人，維持給養，運輸回國，需要極大的巨款，在一九一八年十二月，一個月的支出，達到二十萬萬金元（二、〇六〇、九七五、八五五元）的最高額。第四次公債的餘款，雖得稅收的補助，仍不够應付一切的支出。於是祇好再發短期庫劵，以等待第五次自由公債的發行。

## 戰勝公債

第五次自由公債，通稱戰勝自由公債，於一九一九年三月三日，議會通過發行。除發行最高額，由議會規定爲七十萬萬金元以外，其他如利率、還本期等等，均由財政部長自行規定。財政部事先調查金融市況，估計和平工業的恢復所需要的資金，乃決定新公債的借額，不得超過四十五萬萬金元，認購額超過發行額時，財政部不予接受，並且宣言以後不再發行自由公債。這次公債，共有兩種，一種是免稅債票，利息三釐又四分之三，一種是納稅債票，利息定爲四釐又四分之三。不過兩種公債，可以互相掉換。

新公債於一九一九年五月二十日發行，一九二三年五月二十日還本，政府可以於一九二二年收回。這次規定，非居住美國的外國人，認購美國戰時債票者，得免納一切捐稅，這個規定，希望中立國人民，也來認購，使新公債的市場，範圍擴大。第五次自由公債條例，規定設立一種累積償債基金，估計二十五年以後，美國戰債，可以完全還淸。

戰勝自由公債的認購額，共計爲五十二萬四千九百萬金元，超過發行額百分之十六强。遵守發行的規定，超過部分，不予接受，祇收四十五萬萬金元。認購債票在五萬金元以下者，完全接受，數目較大的，依次減少，接受認購數的百分之八十到百分之四十二點三九。認購人數，爲一千一百九十萬人，佔全國人口百分之十一點三。雖然比較第四次公債的認購人數減少許多，但也應該令人滿意。因爲戰事業已

停止，在積極作戰時，由於愛國熱情，國民情願出錢，現在的情形，稍有不同了。

## 戰時儲蓄證券

另一種形式的政府借債，所謂戰時儲蓄證券，於一九一七年九月二十四日，由議會通過，十二月三日施行。雖是模仿英國的成例，但是辦法比較進步。在英國，利息從購買那天起算，到期日期因此不同，非常的麻煩。美國採用的辦法：票面價値美金五元的戰時儲蓄證券，如於一九二三年一月一日到期，在一九一七年一月裏購買，祇要付價四元一角二分，以後每隔一月，價格提高一分。如以複利計，這種辦法，等於年利四釐。美國的辦法，又規定發行一種節約印花，每張二角半，不過沒有利息。購買印花者，每人得一小簿，可貼印花十六張。如果貼滿，等於投資四元。就可以拿去掉換有息的儲蓄證券，祇要依該月此種證券的價格，貼出幾角錢而已。

戰時儲蓄證券條例，規定戰時儲蓄證券的發行額爲二十萬萬金元，每人購買額，不得超過一千金元，每次購買，不得超過一百金元。一九一八年九月，將最後一條規定取消。後來又規定每年的發行額爲二十萬萬金元。一九一九年發行的，於一九二四年到期，一九二〇年發行的，於一九二五年到期。

戰時儲蓄證券及節約印花的銷售運動，在國民戰時儲蓄委員會領導之下，於一九一七年十二月三日開始。全國各州、各縣、各城、各鎮，都設立分會。儲蓄證券的推銷運動，比較公債勸募運動，雖不那樣的

熱烈，但也同樣的努力。每一國民，都應該認定按週或按月購買若干，同時舉行普及全國的節約、儉省運動。在戰事初起時，時常聽到的「商業照常」的呼聲，現在代以「節儉、投資」的主張。儲蓄證券的推銷運動，起初進步很慢，但是各地分會的努力，終於產生效果。這一種的政府借債，能够十分普及，便是最貧窮的工人，甚至於在學的兒童，都可以出錢。這一種財源的收入，也很可觀，一九一八年一年，共計募得九萬六千二百萬金元（九六二、六七七、四一八元，）但是更有價值的，還是勸募運動進行中所灌輸的個人儉省、節約的教訓。雖是一種戰時財政的方式，但是因有良好的社會影響，在平時的政府借債制度中，這種辦法，也應該繼續採用。

## 協約國借款

在美國參戰時，已經十分明白的證明，對於戰爭的勝敗，經濟的及財政的力量，與軍事行動同樣的重要。當時歐洲各國的精疲力倦，十分可怕，各協約國，到一九一七年四月爲止，雖已在美國私人方面，借得二十九萬萬金元之多（二、九一二、二九五、二八七元，）但是各交戰國，財政的涸竭，幾乎瀕於絕境，萬分危險。美國對於協約國，最重要的立刻的供獻，便是美國政府增加借款的數目。

一九一七年以後，協約國借款，不再由私人企業經手，改由美國政府辦理。公債條例規定，與美國聯盟的國家，所發的公債，利息及其他條件，與美國公債相同的，可以平價購買。借款的辦法是先由財政部

規定信用借款的數目，各國於是在美國購買糧食、原料及軍火。外國政府應以本國的短期證劵，交給美國財政部，其數目及還本日期，應相當於美國爲籌此款而發行的庫劵。這種短期證劵，越過越多，外國政府，隨時以活期票據去換債。利率與各種長短期的債劵相調節，務使決不低於美國爲籌款借給外國，而付給美國人民的通行利率。第四次公債條例，將對外借款的數目，最後規定爲一百萬萬金元，於一九二〇年六月三十日，共計實在借出九十七萬萬金元。

爲了避免各協約國政府間——以及各國與美國間——購貨時的不良競爭起見，乃於一九一七年八月設立協約國際採辦委員會，主持一切；這個委員會與戰時工業委員會合作，調整協約國與美國的採辦事務。

對協約國借款的增加，使美國的金融，不斷的緊張。一九一七年的最後九個月，借款數目平均每月在四萬萬金元以上，第二年，美國在軍人及物品方面，直接的供獻較大，借款數目因此減少一點。到了一九一八年，每月平均數，又超過三萬萬金元。

## 一　英國戰時捐稅

在戰時捐稅方面，英、美兩國與德、奧諸國所採取的政策，大不相同。祇有英、美兩國，用加稅方法，籌得相當的巨款，足够應付經常的行政費用，以及支付戰債的息金。也祇有這兩國，曾竭力用加稅方法。至少去支付戰費的一部分。不過使是這兩國，也不能達到那戰時財政政策的高理想：應該以加稅爲主，以舉債爲輔；不該以舉債爲主，而以加稅爲輔。

德國則完全相反，非但不肯用加稅方法去應付任何支出，而且在戰爭發生後，馬上把這種主張宣布，成爲固定的政策。財政部長海爾費里西博士(Dr. Helfferich)曾宣言：「戰事已使人民負擔極重，我們不願再用加稅方法，使負擔格外增加。」別的國家，在短期戰爭時，雖也不得不採取這個原則，但是把他曾爲一種戰時財政政策，這還是第一次：戰爭的費用，完全借債得來，至於還款，等到戰爭完畢時再說。

別的國家，則介於這兩個極端之間。不過大都與德國的情形差不多，而與英、美不大一樣。不過這些國家，與德國不同，他們所以這樣辦，並不是由決定的政策，而是由於政治的或經濟的困難，不能增加稅

收。支出是增加得那樣的快、那樣的大，便是新債的息金，已超過了戰時的稅收。大陸上各協約國的財政部，對於這種增加的費用，祇能竭力應付，無從選擇方法。在他們的舉動裏實在找不到什麼方針。支出是無限的增加，祇要能夠應付得法，勉強維持，已算很好的了。在那種情形之下，歐洲各國的戰時財政，不過是些「由手到口」祇顧眼前的救急辦法而已。

英國籌措戰費的政策，很可以算是「以稅為主以債為輔」的政策。不過事實上，借債的數目，始終大於稅收。因為政府要籌集那許多空前的經費，這是不能避免的。不過大致說來，英國的確遵守那固有的原則：戰費的籌措，應該儘量用加稅方法。在拿破崙戰爭及克里米戰爭時，加稅所得，多到佔戰費的百分之四十七。可是在世界大戰中，加稅所得，平均祇佔總支出的百分之二十五。

在戰事未發生的前幾年，由於養老金及其他保護勞動階級的社會立法，使英國的支出，本已大增，支出如此，稅收也隨之增加。一九一三年度（一九一三年四月一日到一九一四年三月三十一日）的收入是九萬九千一百萬金元（九九一、二二四、四八五元）支出為九萬八千七百萬金元（九八七、四六四、八四〇元）在一九一四年年度預算中，提議新增稅收六千七百萬金元（六七、九九五、〇〇〇元）用以實施社會改革的計畫以及減輕幾種地方稅的負擔。這些提議，是一九一四年七月三十一日通過的，剛在對德宣戰的前四天。當時規定所得稅率，每鎊抽一先令二辨士，即值百抽六又四分之一。茶葉每鎊也抽稅五辨士，同時修正且增加了遺產稅。當時估計，這些修正，可以使一九一四年度的總

收入，達十萬萬金元（一、〇三五、〇〇〇、〇〇〇元）以上。

戰事爆發，財政部立刻要籌款，是用國庫券的貼現及一次借款去應付的。不過不久就用加稅方法，去籌戰費。一九一四年十一月十七日，第一次戰時預算案，由當時的財政大臣勞合・喬治（David Lloyd George）提出。他在提出預算案演說時，關於戰時財政，曾聲明若干原則，以後四年間的英國財政方針，就以此爲根據。

「在戰爭時，增加捐稅，到了戰事完畢，再去減低，這是比較容易；在和平時期，便是稍增較少的捐稅，也比較困難……在危險的時候，人們願意犧牲一點，以救他們所愛的國家。……在戰時，每年增收二千萬，就可以使以後全國的永久負擔，減少四五百萬。」

這次關於捐稅的提議，是所得稅稅率增加一倍，茶葉稅每鎊再加三辨士，啤酒稅每桶也增加十七先令三辨士，共計每桶爲二十五先令。茶葉與啤酒的捐稅，現在約佔原價百分之八十。當時估計，到一九一四年年度終了，茶葉稅可收四百七十五萬金元，啤酒稅可收七百五十萬金元。而所得稅及額外所得稅的增收，可達六千二百五十萬金元。不過啤酒執照費，稍有減輕，使啤酒稅收，減少二百二十五萬金元。這樣看來，第一次的戰時預算，並沒有增設新稅，不過將平時的稅率加重而已。這不過是暫時的補救辦法，還沒有正式的大增戰時捐稅咧。

第二次戰時預算案，於一九一五年五月四日提出。這時已經明白，戰事會延長下去，不會像大家先

前那樣所想的，戰爭很快的就要終了，戰費不斷的大量增加。一九一四年度的預算不敷，超過二十萬萬金元（二、〇三九、二五〇、〇〇〇元，）一九一五年度的總支出，預計爲五十六萬六千三百萬金元（五、六六三、二七〇、〇〇〇元，）而收入預計僅有十三萬五千一百萬金元（一、三五一、六六〇、〇〇〇元，）不敷四十三萬一千一百萬金元（四、三一一、六一〇、〇〇〇元，）要用舉債方法補足。此時顯然還想戰事不會十分延長，因此並未增設新稅，而且所加的稅，也不過將葡萄酒及啤酒稅，稍稍加重而已。

英國政府，於一九一五年九月二十一日提出的第三次戰時預算案裏，纔開始有力的加稅政策，竭力開闢新的稅源。戰費支出，在四月裏估計爲三十六萬萬金元（三、六六三、〇〇〇、〇〇〇元，）現在的估計，竟增加到七十九萬萬（七、九五〇、〇〇〇、〇〇〇元，）不得不設法增加收入，是極明顯的了。要籌得如許巨款，不能不開徵眞正的戰時捐稅。當時的新財政大臣麥堪那(Reginald Mc Kenna)所提議的最重要的稅源，便是所得稅及額外所得稅，普通的所得稅稅率，增加到每鎊抽二先令六辨士，合百分之十七點五（17.5%。）比增加稅率更重要的，是最低免稅所得，由八百金元，減到六百五十金元。因此許多以前不納直接稅的人，現在也不能不出了。同時又規定「勞力所得」與「非勞力所得」的區別，後者的稅率比較稍重。額外所得稅是對於一萬二千五百金元到五十萬金元的所得，再增加十辨士到三先令六辨士的稅。從這兩種增加的捐稅，估計可以多收六千七百萬金元（六七、一二〇、

〇〇〇元。）與原來從這方面的收入合計，一九一五年度所得稅與額外稅，共計可以收入五萬八千二百萬金元（五八二、一二〇、〇〇〇元。）

這次提議的眞正的戰時捐稅，是過度利得稅，當時是第一次採用。在戰前利得標準以外，超過一千金元以上的利得，都要繳納百分之五十的捐稅。標準是一九一四年以前三年間，任何兩年的平均利得，如果戰前標準無法確定，則改抽資本稅，個人每百抽七，公司每百抽六。

雖然收入祇有六百五十一金元的人，就要繳所得稅，但是對於那些收入更少的人，覺得也該使他們負擔一點捐稅。不過對於這些人，顯然不能用直接稅的方法，於是設法增加間接稅，使他們也出點錢。因此對於一般民衆通常消費的物品，如茶葉、咖啡、可可、其科利（Chicory）、乾果、煙草等，增加關稅及消費稅，稅率提高百分之五十。糖稅竟增加五倍，每一百十二鎊，本來祇抽一先令十辨士，現在則抽九先令四辨士，平均每鎊抽美金三分半。汽油、專賣藥品的捐稅，則增加一倍。影片、錶、樂器、進口的汽車及腳踏汽車，以前都是免稅的，現在則抽百分之三十三又三分之一的進口稅。還有郵政、電報及電話費，均有增加。從這些新稅源，希望新增五千七百五十萬金元的收入。

這些捐稅的提議，當時曾受嚴厲的批評，因爲對於非必需的物品及奢侈品，沒有課以重稅，以制止奢侈與浪費，也許還可以促進節省。對於英國人民，戰事雖然給與不少艱難與苦痛，但是對於某一部分人，也給與了財富。從事於軍需生產的人，無論是承造者或勞動者，都獲得意外的豐美的報酬，而別種工

業也是如此。由於工資的忽然大增，有時增到不可置信的高度，於是突然有些人，浪費奢華，在戰爭時期，非常不相稱，因此許多人主張，應抽捐稅，加以制止。

雖然許多人要求，用捐稅政策，限制這些浪費，但是政府祇不過增加酒類及啤酒的稅率，對於若干普遍消費品及少數奢侈品，抽取捐稅。所以不能大膽增加這方面的稅，也許恐怕發生政治的問題。結果是稅收祇集中於三四種稅源，大部是直接稅。

一九一五年度的收入，比財政大臣麥堪那於九月裏所估計的，要多一些，而支出又是比較估計少一些，實在的支出是七十七萬九千五百萬金元（七、七九五、七九〇、〇〇〇元）而收入是十六萬八千三百萬金元（一、六八三、八三四、一二〇元）從一方面看來，這自然是個好的現象，不過收入祇佔總支出的百分之二十一點五，遠低於英國輿論所要求的。而捐稅方面的收入，祇佔百分之十八點六。可是另外一面，戰費是不斷的增加，到了一九一五年度最後一季，每天平均已經要用二千五百萬金元。還有利息與還債基金，那一年要三萬二千五百萬金元，在行政預算上，是一極重的負擔。因此顯然不能不竭力大舉增稅。所以麥堪那於一九一六年四月四日，提出第四次戰事預算案時，對於一九一六年度，他提議把稅收增加到二十五萬一千一百萬金元（二、五一一、三七五、〇〇〇元。）爲了籌集如許巨款，他主張祇增加幾種捐稅的稅收，而不主張增添許多新稅。關於這層，他說過：『在同一時期，可以徵收的新稅，事實上數目是有限的。在這個時候，需要是如此的大，我的第一個目的，便是收入。增設許多

雜稅，收入並不多，反給與人民許多不便，稅收經費又大，對於籌集巨款，是沒有什麼用的。

麥堪那氏這次提出的預算案，可以說是第一次眞正的決心要從捐稅方面籌得戰費的很大一部分。這次也確是唯一的有效力的戰時預算。爲了增加稅收，首先提高所得稅稅率。所得總額不到二千五百金元的，稅率定爲每鎊抽二先令四辨士，以後累進增加，在一萬二千五百金元以上的，每鎊抽五先令。換句話說，稅率是從百分之十一又四分之一，到百分之二十五。這是勞力所得的稅率。對於非勞力所得，稅率較高，二千五百金元以下的，每鎊抽三先令，一萬金元以上，就要抽五先令，換言之，抽百分之十五到百分之二十五。額外稅仍舊照取。過度利得稅，頗爲一般民衆所贊許，現在稅率提高到徵收百分之六十。從這三方面，財政大臣估計可以收入九萬六千三百萬金元（九六三、六七五、〇〇〇元。）

然後是關稅及消費稅。可可稅增加了四倍；咖啡與其科利的稅也增加一倍；糖稅增加百分之五十；飲料水、蘋果汁及同類飲料，還有火柴，都徵收新稅；汽車及腳踏汽車的執照費，則增加一倍；一切種類的娛樂，都收捐稅。從這些稅源，財政大臣預計可以收入三萬零九百萬金元（三〇九、九〇〇、〇〇〇元。）

這次預算的主要特點，便是承認有很多人，在戰時賺錢。這筆錢，應該把一部分歸入國庫。戰時的這種賺錢，本是一時的，又損害全國國民的利益，徵收這種捐稅，顯然是極應該的。這種賺錢，在利潤方面，抽戰時利得稅，在增高工資方面，則有一般消費品的間接稅。負擔的最大部分，還是放在直接稅納稅人身上，不過工資生活者，所納的捐稅，也較前增加。

一九一七年度的預算案，於一九一七年五月二日，由新任財政大臣羅氏(Andrew Bonar Law)提出。他的政策更明顯的是借債政策，對於當時的捐稅，變更很少，籌措戰費，以舉債爲主。估計該年度支出爲一百十四萬萬金元（一一、四五一、九〇五、〇〇〇元）。收入預計爲三十一萬萬金元（三、一八三、〇〇〇、〇〇〇元），比前一年度增加三萬二千五百萬金元（三二五、八六〇、〇〇〇元）。捐稅方面，沒有什麼大變更，從這方面，僅預計增收一萬三千萬金元（一三〇、五〇〇、〇〇〇元），這次預算案的最顯明的特點，便是捐稅增加得太少，因此引起了不少反對批評。倫敦出版的經濟學者，本是竭力主張大舉加稅的，關於這次預算案，有下列的批評：

「對於現在的浪費與奢華，唯一的補救，現在祇有加稅或強迫借債。全國的經濟力量，應該集中在戰事方面，而這些無思想的愚笨的人，卻把這些經濟力浪費掉。祇有加重捐稅，可以制止。」

這次預算案，所提議的新增捐稅，正確點說，僅稍增原有的稅，不過如下：煙草稅每鎊增加一先令十辨士，估計可收三千萬金元；娛樂捐方面，每張票價在二辨士以上的，稍有增加，估計可收五百萬金元；過度利得稅的稅率，現在增加到最高徵收百分之八十，軍需品稅現在併在裏面，估計可得一萬萬金元。另外一面，酒類執照費，則再度減輕，使這方面的稅收減少四百五十萬金元。

在一九一八年度的預算裏，羅氏預計收入爲四十二萬萬金元（四、二一〇、二五〇、〇〇〇元），其中有三萬三千九百萬，得自新增稅收。所得稅方面，二千五百金元以上的所得，自每鎊五先令，增至六

先令，額外稅稅率，每鎊從一先令增加到四先令半。從這兩方面，預計可收一萬一千四百萬金元（一一四、七五〇、〇〇〇元）佔新增稅收的三分之一。另外三分之一，預計由增加關稅得來，主要是煙草稅每鎊增加一先令二辨士，糖稅每一百十二鎊，由十一先令八辨士，增加到二十五先令八辨士。火酒稅、啤酒稅、火柴稅的增加一倍，預計可以增收八千九百萬金元（八九、二五六、〇〇〇元。）其餘是支票上印花稅的增加及增加郵費。從這些預計裏，可以看見漸漸的要依靠間接稅，似乎覺得直接稅的負擔，不能再增加了。

這次通過了奢侈稅的議案，每先令抽二辨士，徵收方法是利用印花稅。這個議案，交給一個委員會去起草詳細辦法，直到八月纔提出報告。因爲這個稅祇收到那一年度終，以後沒有繼續，所以收入並不很多。爲了徵收此稅，將物品分爲兩類：第一類是不成問題的奢侈品，無論價格多少，都要抽稅；第二類物品，一定要超過某種最低限度的價格，纔要納稅。

英國的一九一三年至一九一八年六個年度的收入，有如下表：

| 年度 | 數量(金元) | 年度 | 數量(金元) |
|---|---|---|---|
| 一九一三年 | 九九一、二一四、二五〇 | 一九一六年 | 二、八六七、一四〇、〇〇〇 |
| 一九一四年 | 一、一三三、四七〇、〇〇〇 | 一九一七年 | 三、五三六、一七五、〇〇〇 |
| 一九一五年 | 一、六八三、八三五、〇〇〇 | 一九一八年 | 四、四四五、一〇五、〇〇〇 |

## 二　法國戰時捐稅

在大戰以前，法國的支出，已經非常龐大，早就很難用捐稅方法，籌措款項，去應付經常行政支出，以及巨額債務的息金。便是在戰事開始那一年，法國就不得不再發一次公債，去維持平時支出。戰爭爆發，法國北部最富的十州，被德侵佔。動員令又使農業工業的最有用的勞動者，不能從事生產。在這個時候，不能增添新稅，或增加原有捐稅的稅率，似乎是不成問題的。戰事的負擔，便是法國受不了的捐稅了。一九一四年最後五個月，原有捐稅的收入，比較前一年的同一時期，減少百分之三八點六（38.6%）第二年，一九一五年的稅收，比較一九一四年，減少二千四百四十萬金元。不過一九一五年最後五個月的稅收，比較一九一四年同一時期，情形稍有進步，增加了七千四百四十萬金元。可是稅收仍然比平時少得多。法國在稅收方面，一方面固然不能有所增加，一方面又有偏見，認為戰事不會延長，所以提到加稅，大家還要反對。當時的主張認為非但不要加稅，而且也不要發行公債，籌措戰費，祇要法蘭西銀行印些鈔票，再發行一些庫劵，不是很容易的嗎？

在一九一五年年底，大家纔明白，要想很快的使戰事完結，是毫無希望的，而且也明白應該增添新稅，至少要能應付新增債務的息金。現有的收入，此時竟不够維持行政費用及債務費。一九一五年，債務費已達三萬八千萬金元，一九一六年竟增至六萬五千三百萬金元（六五三、四〇〇、〇〇〇元）所以到了一九一六年，再也不能不添設新稅，並增加原有的捐稅。重要的新稅是所得稅及戰時利得稅。

法國的所得稅，凡是有一千金元以上的淨所得的人，都要納稅。有若干減納及優待的規定：如結婚的人，有四百金元的特許免稅，每多一個小孩則增加二百金元，直到五個小孩，六個以上的小孩，優待額增至每孩三百金元。用很複雜的方法，實行一種有限制的累進制。在一千金元到二千金元之間的所得，祇有五分之一應納所得稅；二千到三千的所得，五分之二要納稅；三千到四千的所得，五分之三要納稅；四千到五千的所得，五分之四要納稅；五千金元以上的所得，則全部納稅。稅率定為百分之二。從所得稅方面的收入，雖然估計可得一千二百萬金元到一千六百萬金元，但是第一年的實際收入（一九一六年）祇有四百五十萬金元。收入所以如此的少，原因在減免的優待過多，稅率定得太低，還有一些逃稅的人，以及法國人民的貧窮。

這個時期的比較特色的捐稅，便是戰時過度利得稅。在戰時賺到的非常的、額外的利得，都要納稅。一九一六年七月一日，決定抽收戰時利得稅，到戰事終了十二個月後為止。決定戰時利得，以一九一四年八月一日以前三年間的平均純利為正常標準；如有超過，則繳百分之五十的稅。在一九一六年九月

三十日以後，對於十萬金元以上的過度利得，稅率增加到百分之六十。一千金元以下的過度利得，可以免納此稅。

一九一六年七月一日的條例，又規定下列各稅：（一）凡應服軍役的法國人，因為任何理由，沒有從軍，應納戰時特殊稅。（二）有些所謂「混合捐稅」如礦稅、車捐、馬捐、俱樂部捐、彈子房捐等，增加一倍。（三）原有的證券稅稅率，增加百分之一。（四）若干殖民地產物，如茶葉、咖啡、可可、朱古立、煙草等等，在原有關稅以外，再增設特別稅。（五）增設一些其他種種的稅，如戲捐、酒稅、藥品稅等。（六）最後，郵費、電報、電話及匯兌，都實行加價。

這些新稅施行以後，稅收於是增加，一九一六年的稅收，差不多恢復一九一三年的數目。一九一六年稅收為九萬三千三百萬金元（九三三、二八六、五〇〇元。）但是債務日增，要付的息金此時已達六萬五千三百萬金元（六五三、四〇〇、〇〇〇元。）顯然不能不再增捐稅。所得稅的收入，實在太令人失望了。至少這方面的收入，可以設法增加。雖有人激烈的反對，但是一般人漸漸的主張：所得稅應該多收一些，而其他稅收，不可過重。在一九一六年年終，因此又有加稅的規定。

一九一六年十二月三十日的條例，添設若干新稅，更將原有捐稅的稅率大大的增加。希望由此可以新增收入一萬一千七百萬金元（一一七、二〇〇、〇〇〇元。）最大的收入，還是要靠普通所得稅，現在加重許多。最低限度的免稅，從一千金元減到六百金元。稅率實行累進制，自最低的百分之一，逐漸

增到三萬金元以上的百分之十。對於有子女的人，優待辦法，仍然照舊。這樣修正以後，監督又較前嚴密，所得稅的收入，一九一七年預定祇收三千萬至三千二百萬金元，實收竟達三千六百六十萬金元。

此時的法國，籌措戰費，雖仍以舉債爲主，可是卻也竭力增加捐稅的收入。一九一六年七月一日及十二月三十日的條例，增設幾種新稅，提高舊有捐稅的稅率，因此把課稅的基礎擴大了。這些稅於一九一七年施行。不過法國人的思想，是很合邏輯的，不會永久採用那種零零落落東綴西補的財政政策，所以第二步便是取消那些不良的舊稅。一九一九年春季，法國財政部長李波（W. Ribot）提議取消三種陳舊的、苛酷的舊稅。這三種是門窗稅、營業執照捐及住宅捐。爲彌補這些稅收的損失起見，李氏提議兩種辦法：一是凡有私人收入的人，都應納美金一元的個人稅，二是把普通所得稅的稅率，增加百分之二十。這些提議通過以後，一九一七年七月三十一日條例乃正式施行。一位著名的法國財政學權威蕘志（Gaston Jèze）說過，這種辦法，開始了法國稅收制度的新紀元。實行取消上述三種捐稅，法國的幾種最不公平的令人厭恨的捐稅，於是消滅。不過李波提議的新稅，並未通過，而代以別種捐稅。增設一種每年徵收的營業利得稅，稅率是百分之四又二分之一，也是用特別的法國式的方法，採用累進制，在三百金元的利得，准許免稅。對於零賣商人的營業，如果營業額超過二十萬金元以上，又徵一種特殊稅。稅率自營業額二十萬金元的千分之一，累進到超過四十萬金元時的千分之五。這次條例，又規定別種新稅：農業利得稅、工資稅及自由職業稅，稅率是百分之三又四分之三。以上新稅，均於一九一八年一月一

日起，正式徵收。

一九一八年一年裏，法國繼續採用努力增加稅收的政策。一九一八年預定稅收總額爲十五萬萬金元（一、五〇一、九六一、〇〇〇元）比一九一三年增加約八萬萬金元。稅收的增加，自然由於直接稅，尤其是所得稅及戰時利得稅。這一年新增的稅，是所謂奢侈稅，定於一九一八年四月一日施行。不過這個稅，不受人歡迎，所以沒有很大的效果，至少稅收方面，數目不多。

一九一八年，所得稅又有修正。最低免稅所得仍舊是六百金元，對於已經結婚及有子女的人，有很厚的優待。六百金元到一千金元之間的所得稅率是百分之一點五（1.5%）在一千金元以上，每二十金元，增收一生丁。在三萬金元以上時，每二百金元再多收一生丁，十一萬金元以上的所得，稅率是百分之二十。

法國戰時的收入，有如下表：（一九一四年度到一九一八年度）

| 年度 | 數量（金元） | 年度 | 數量（金元） |
|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 七九六、八二一、三八六 | 一九一七年 | 一、二六一、二〇〇、〇〇〇 |
| 一九一五年 | 七七六、七九四、二九七 | 一九一八年 | 一、三二六、八〇〇、〇〇〇 |
| 一九一六年 | 九六三、二八六、四四七 | | |

## 三　俄國戰時捐稅

戰事爆發，俄國的稅收，大受影響。國際貿易減少到祇及戰前的百分之二十，因此關稅收入，每年減少二萬五千萬金元之多。另外一個更大的稅收犧牲，達四萬五千萬金元，佔稅收總額的四分之一，是戰事發生後，國家酒類公賣的取消。爲了彌補這種損失，馬上提議新的捐稅：俄國境內水陸貨物運輸捐、車票船票捐、棉花捐以及郵電加價。不過這些捐稅，不够彌補其他稅收的損失。

在一九一五年，新增捐稅很少。祇有都市地產稅，由百分之六，增至百分之八。亞洲各省的小屋稅，每所由四盧布增至八盧布。分租房屋稅及同業公會捐，增加百分之五十。預計從這方面，要多收四千三百三十五萬金元。從增加若干種間接稅方面，如煙草稅、香煙紙稅、火柴稅、啤酒稅、葡萄酒稅、糖稅、石腦油稅、酵母稅等，預計可收四千七百四十萬金元。最後，增加幾種政府的專利收入，如提高碼頭捐、郵電加價、火車加價，想收得一萬四千六百五十萬金元。從這些稅源，預計共收二萬五千萬金元。不過到了年終，財政大臣不得不宣布，實在收入，比預計少收一萬六千八百萬金元。爲了彌補這些短少，於是提議增設政府

公賣，如茶葉、糖、火柴、咖啡及葡萄酒，預計每年可以收入一萬五千萬金元。

一九一六年，俄國也開始施行那兩種與戰爭有密切關係的稅。第一種，戰時利得稅，是一種眞正的戰時捐稅。一九一六年五月十六日政府下令，於一九一六及一九一七兩年，對於工商企業的過度利得以及私人工商業收入，暫時徵收捐稅。所賺紅利，不足額定資本百分之八時，得免納過度利得稅。超過百分之八的利得，應徵百分之二十至百分之四十的累進稅。私人工商業的利得，在二百五十金元以上的，抽百分之二十的稅。第二種，雖然不一定是戰時捐稅，但是因爲戰事發生，纔能在俄國徵收的，便是所得稅。一九一六年十月，所得稅法制定，定於一九一七年一月一日施行，每年收入在四百二十五金元以上的，徵百分之一，依次累進，在二十萬金元以上的，徵百分之十二點五（12.5%）當時預定，每年可收所得稅二千萬金元。這兩種稅，都是有錢階級、產業階級出的。不過爲了大大的增加稅收，俄國政府卻從那些不出這種稅的人的身上想法。換句話說，要一般農民出錢。從前燒酒由政府公賣，是農民出錢。現在有人建議，增加糖稅，因爲糖的消費，當時大增。

上面說的這些稅，本來定於一九一七年施行，事實上並未眞正的徵收，因爲革命就在那年三月裏爆發。戰時利得稅，大受商界的反對，他們以爲，原料價格與工資，均較前增高，如果再徵利得稅，實業將被破壞。於是提議，將利得稅的徵收，延遲一年，並且規定可以按期繳納。在那樣急迫的情況之下，於一九一七年六月，乃徵收一種緊急所得稅。凡所得在五千金元以上的私人及公司，都要納稅。不過因爲政治情

況的混亂，及臨時政府權力的薄弱，無法執行所制定的法律。在這種情況之下，這種稅收，不會很多。後來情形越過越亂，一切的稅收，都大大的減少了。

在一九一七年十一月革命以後，捐稅一事，當然談不到了。多數黨政府，不用捐稅，而用強迫徵取及實業國有，去籌措經費。如果普遍的採用這種辦法，當然不能再有什麼捐稅制度。不過多數黨政府，似乎要維持政府公賣的辦法。因爲政府及行政的分權，原有全國的課稅制度，分裂散開，改由地方公所辦理。一九一八年十一月七日，人民財政委員會，承認自一月一日起，已經發行信用鈔票一百五十萬萬金元。一九一七年十月二十五日，開倫斯基政府推倒時，鈔票發行爲八十四萬萬金元（八、四五八、五〇〇、〇〇〇元，）到了一九一九年六月，增加了許多，有人估計達三百五十萬萬金元，有人估計達五百萬萬金元。當時每月印出鈔票約二十五萬萬金元，目的是公開的承認，據說列寧說過：『把金錢弄到毫無價值，金錢當然就無用了。』當時收歸國有的企業，有五百十三家，未被沒收的企業，生產也都停止，利得更沒有了。國有以後，結果是損失。政府收入於是大減。從實業方面所得的稅收，一九一七年上半年實收六千二百九十萬金元，到了一九一八年同一時期，減到祇有一千八百三十四萬金元。一九一八年的預算，在支出方面，國有工業一項，上半年要用十萬萬金元，下半年要用四萬萬金元。一九一八年上半年預算總支出爲七萬四千一百六十萬金元，下半年爲八萬三千七百萬金元。預算的收入方面，國有企業一項，可收四萬零六百萬金元，事實上都是得自國有的化學工廠及冶金工廠。這樣看來，國有企業的收

入，不及支出的一半。除此兩種工業以外，祇有煙草的製造及售賣，總算發達，一九一八年上半年，從這方面的收入，比前一年增加百分之七十六。從香煙及香煙嘴方面，收入增高百分之二百八十七。一九一九年最高會議所決定的預算支出定爲五十四萬八千八百萬金元，收入爲二十九萬三千七百萬金元。

一九一四年到一九一七年俄國的收入，有如下表。

| 年度 | 數量(金元) | 年度 | 數量(金元) |
|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 一、四四九、〇〇〇、〇〇〇 | 一九一六年 | 一、四五七、〇〇〇、〇〇〇 |
| 一九一五年 | 一、三九七、〇〇〇、〇〇〇 | 一九一七年 | 一、八七〇、〇〇〇、〇〇〇 |

# 四　意大利戰時捐稅

意大利在歐戰時期，努力增加稅收。雖然軍備的支出極大，負擔已重，意大利在沒有參加戰爭以前，已經竭力增加稅收，簡直達到人民負擔能力的最大限度。參戰以後，支出隨之增加，於是更感到增加稅收的必要。在參戰之初，馬上就設法增加舊稅，添設新稅。一九一四年十月的上諭，宣布課稅方針的大綱，後來用幾次立法的法令，正式施行。一九一五年五月，正式參戰，工商業爲之停頓，隨後又改爲戰時生產，使一九一五年度的稅收，較一九一四年減少。不過減少的主要原因，是政府公賣、關稅及地稅的減少。設法保護那樣多的從軍人員的財產權，結果也使稅收減少。

一九一五年十二月公布的稅收計畫，把所有國家專利的收費，如郵資、電話費、電報費，一律加價，同時又增設政府專賣，並添設新稅。新稅可分兩種：一種是變成永久的稅，一種是臨時性質的稅。第一種裏面，包含所得稅及營業稅，郵資的增加，提高那些非必需品的稅，如煙草稅、酒稅、啤酒稅及煤油稅，新增若干必需品的稅，如鹽稅、火柴稅、糖稅及脚踏車捐。從這些捐稅方面，預計可收六千一百四十萬金元。第二

種，臨時性質的捐稅，包含戰時利得稅及一兩種不大重要的稅，預計可收一千九百萬金元，兩項合計，預定收入八千萬金元。這些新稅，於一九一六年度纔全部施行，結果使一九一六年度的稅收總額，比較一九一五年度的稅收，增多五千二百萬金元。

這些新稅的性質與苛雜，很明顯的表示意大利的增加稅收，是多麽的困難。可是戰費又不幸增加得那樣的快，公債的總數，膨脹得那樣的利害，辛辛苦苦得到的增加的收入，竟不够應付日漸增加的行政費及戰債的利息。一九一五年度，利息負擔達一萬五千四百萬金元，而收入總數，比較戰前那一年，一九一四年，反減少三千萬金元，雖然新稅方面增加的實際稅收，達七千五百萬金元。

一九一六年十一月十五日的條例，又增加捐稅，預計每年增收四千萬金元。這次增加許多種捐稅，差不多所有的貨物及營業交易，都要納稅。這些稅的苛雜與瑣細，是很特別的。意大利與法國一樣，寧可徵收許多種雜稅，不願集中在幾種主要稅收。戰時利得稅，首先大大的增加，直到一九一八年夏末爲止。利潤在八釐以上的，抽百分之二十，依次累進，直到利潤佔投資百分之二十之上的，抽百分之六十。別的捐稅：應服軍役而未從軍的男子，應該納稅，專利的藥品及奢侈化妝品，也要納稅。匯票及幾種其他商業票據，要納印花稅。各種法定文件的印花紙，則實行加價。有限公司、脚踏汽車、汽車、汽船以及房租，都要納特殊的稅。新設紙牌專賣，電報費及幾種郵資，又實行加價。一九一六年度的稅收，爲六萬五千三百萬金元。加上公用事業收入約一萬二千萬金元，共計收入爲七萬七千三百萬金元。這一年度的收入，雖然已

經很多，但是還未完全實現新稅制的可能性，因爲有些新稅，尤其是戰時利得稅，要到一九一七年一月一日，纔正式施行。

下一年度的收入（一九一七年七月一日到一九一八年六月三十日）是九萬二千九百萬金元，比上一年多一萬六千八百萬金元。所得稅及營業稅，佔總收入的三分之一，計二萬九千二百萬金元。戰時利得稅，收得八千萬金元，比預計的數目較大。另外一面，新增的電影稅、首飾稅、香水稅等，則收入甚少，而所引起的厭恨，卻十分的大，很不相稱。關稅收入大增，一部分由於政府購買的軍火及糧食的進口。最大的增收，是在國家公賣物品方面，共計收入二萬二千三百八十萬金元，其中大部分是煙草公賣的收入，佔一萬八千四百六十萬金元。不過這種東西，很多部分由軍隊買去，政府的收入事實上是有名無實的。這與關稅的收入一樣，政府並不怎樣獲得實利。雖說如此，便是有這些情形，意大利的稅收，事實上確是大大的增加。

無論怎樣竭力增加稅收，終不及戰費增加得那樣的快。公債的利息、撫卹費及同類支出，都大大的增加，如果不用公債而用捐稅去支付，則不得不格外加重人民的負擔。因此一九一七年度，下列各種物品的售賣與供給，規定由國家專利：咖啡及其代用品、滑潤物、酒類、意大利本國的煤、火藥、電燈泡、水銀的採取、茶葉、糖、煤油、石蠟、礦物油及金雞納霜。國家專賣的增加，人民很不滿意，商界方面，尤其激烈的反對，不過因爲專買收入很大，政府堅決施行這種政策。需要太急迫了，不容許有商量的餘地。捐稅的種類，雖

已很多，此時又增加了幾種，其中最重要的，是在原有所得稅以外，增設一九一九年度的附加稅。這種附加，從二千金元的百分之一起，累進到一萬五千金元以上的百分之八。

意大利的戰時收入，有如下表：

| 年度 | 數量（金元） | 年度 | 數量（金元） |
|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 六〇九、三四〇、〇〇〇 | 一九一七年 | 九二九、〇〇〇、〇〇〇 |
| 一九一五年 | 六〇一、四〇五、〇〇〇 | 一九一八年 | 九七一、〇〇〇、〇〇〇 |
| 一九一六年 | 七六一、〇〇〇、〇〇〇 | | |

## 五　德國戰時捐稅

依照德國戰時財政的理論，除非收支不敷，不增設新稅。在一九一四年度終了時（一九一四年四月一日到一九一五年三月三十一日，）財政大臣海爾費里西博士(Dr. Helfferich)竟宣布收支相抵，餘剩四千三百八十萬金元。這種現象，表面上雖然表示財政情況極好，不過實際上，是把全部海陸軍費支出，算進戰時臨時費裏去，不列入經常行政費裏，纔有此結果。一九一三年度的海陸軍經費，超過三萬四千四百萬金元，可見所謂餘剩，完全有名無實，事實上是不敷二萬八千九百萬金元。還應該聲明：帝國政府雖然還未用捐稅方法去籌措臨時的戰費，但是各地方政府、各邦的捐稅都已增加了。因為帝國政府的稅收，大都是間接稅，而關稅是大大的減少，事實上很難增加稅收。這句話縱然不是替帝國政府辯護，也足以說明為什麼採取這種政策。各邦的直接稅，在需款較多時，比較容易想法，所以都普遍的增加了。

一九一六年三月十六日，財政大臣海爾費里西博士在提出預算演說時，第一次主張增設中央政

府新稅。不過新增捐稅，並不很重，至多祇想應付戰債的息金而已。他所提議的：增設戰時利得稅，增加原有的煙草稅、香煙稅、提單稅、收據稅及郵資、電報、電話的加價。這次增稅，預計可收一萬二千五百萬金元，不過實在收入，卻未公佈，凡是有關德國戰時財政的一切重要事實，都是嚴守祕密的。議會通過這次預算時，關於稅收的辦法，與財政大臣所提議的，有幾處稍有不同。普遍增加收據稅的提議，未予通過，代以一種售貨稅。每年售貨額在七百五十金元以下，可以免稅，在此數以上的，抽千分之一的稅。此稅於一九一六年十月一日施行。別的提議，則稍加修正，均予通過。這樣修正以後，預計收入，由一萬二千五百萬金元，增至一萬四千五百萬。

下一年年終，公債的大增，使付息費增加得太多，如果要用稅收去付息，非增稅不可。一九一七年二月二十二日議會開會時，主要任務之一，便是通過新稅。政府提議：戰時利得稅，增加百分之二十，新增帝國銀行稅，添設煤稅及火車旅行稅。從這些新稅，預定共收三萬一千二百五十萬金元，其中煤稅預定可收一萬二千五百萬金元，火車旅行稅可收七千八百五十萬金元，餘款得自戰時利得稅的增加及帝國銀行稅。煤稅與火車旅行稅，把取暖、燈光及旅行的費用，增加百分之十，很不受人歡迎。這次增稅，雖然比前一年增加許多，但是還不夠應付不斷增加的行政費。德國要想避免不斷的收入不敷，並且不用新債去支付戰債的息金（這是以前所採取的政策）一定還要格外加重稅收。可是這樣辦，事實上越過越困難。人民已經厭惡戰爭，戰事本身給與人民的負擔，已經很重，政府不大敢再多增新稅。

到了一九一八年，財政的情況，已到了絕望的地步，再也不能隨便敷衍了。政府在一九一八年度的預算案裏，祇好大膽提議，以前所不敢主張的，此時竟要求儘量加稅。建議的新稅收辦法，達十一種之多，預計可以增收七萬一千八百萬金元。事實上所有的飲料，都要納稅。匯兌及幾種商業交易，也徵捐稅，可惜已經太遲的奢侈品稅，現在纔開始徵收。戰時利得稅的稅率及郵資，均有增加。帝國政府，祇能徵收間接稅，因此深感困難，上面列舉的這些雜稅，就可以表現。英、美所採用的很重的遺產稅及所得稅，德國是沒有的，因為這些稅是在各邦的範圍之內。戰時利得稅本應該多收一些，但因徵收方法很特別，實在收入也不很多。

各年度的預算，預計新增稅收的數目，有如下表：

| 年度數 | 量(金元) | 年度數 | 量(金元) |
|---|---|---|---|
| 一九一六年 | 一二〇、〇〇〇、〇〇〇 | 一九一八年 | 七一八、七五〇、〇〇〇 |
| 一九一七年 | 三二一、五〇〇、〇〇〇 | 共計 | 一、一五一、二五〇、〇〇〇 |

德國實在稅收的數目，祇有一九一八年三月羅登伯爵(Count von Roedern)在議會裏吞吞吐吐的說過一次。他說德國的稅收，比一般人所想像的，要多收一些。他說稅收總數約達二十萬萬金元，分列如下：戰時利得稅及帝國銀行稅，十二萬五千萬金元。為了籌措戰時救濟費，各市增加的直接稅為五萬萬金元。一九一三年特別國防費，收得二萬五千萬金元。不過這些捐稅的收入，究竟有多少，為平時稅

收的短少所抵銷，並未加以說明。這些預算的新稅收，是與一九一三年度平時預算合併計算的，而在一九一三年度，祇是關稅一項，已達一萬七千萬金元，戰事發生以後，受了封鎖的影響，事實上完全損失了。另外一面，各市徵收捐稅，支付離家津貼費及從軍人員家族救濟費，達十一萬二千四百萬金元，這筆巨款，席福博士曾宣言是帝國政府暫欠各市的。這筆錢款，雖不經帝國政府的手，但是既由各市籌得，也可以算是德國所增加的稅收，用以支付戰費的。

德國一九一四年度到一九一八年度的收入預算，有如下表：

| 年度數 | 量（金元） | 年度數 | 量（金元） |
| --- | --- | --- | --- |
| 一九一四年 | 八五一、二九四、六〇〇 | 一九一七年 | 一、一一六、一三四、三六七 |
| 一九一五年 | 八二九、二七〇、一二五 | 一九一八年 | 一、五三三、八二四、一九四 |
| 一九一六年 | 九七〇、七二九、七三二 | | |

## 六 奧匈戰時捐稅

奧國的收入，在大戰的前兩年，大大的減少，不過以後又逐漸增加。但是收入始終是不够應付行政費及由於戰事而增加的債務費。政府很堅決的努力從捐稅方面增加收入，可是不大有成效。一九一五年，上諭增加訟費及遺產稅。惟以施行日期，定在一九一六年一月一日，所以一九一五年的收入，並未增加。一九一六年，許多原有的捐稅，都開始增加。奧國的直接稅，主要的稅源，很早就是一種個人稅。曾於一九一四年春季修正，增加所得稅的稅率，添設董事酬金的額外稅。雖然奧國的一部分，爲俄軍侵佔，但是一九一四年的稅收，達八千六百三十萬金元，比前一年，並未怎樣減少。一九一五年的稅收，竟增加到八千七百四十萬金元。一九一六年，大增稅率，有些地方，比以前增加一倍。增加稅率以後，實在收入，究竟有多少，我們不能知道，不過如果能够依照新增的稅率去徵收，則帝國的稅收，一定很能增加不少。一九一七年，似乎沒有怎樣努力去添設新稅或提高原有捐稅的稅率。民衆的不滿，現在太大了，政府不敢再增加新的負擔。一九一八年，雖然國庫需款更殷，但是添設帝國所得稅的提議，竟未能通過。至於別的稅收，

雖然表面上數目增加，但因貨幣的跌價，所代表的購買力，卻大大的減少。下列一表，表示奧匈帝國的戰時收入。不過匈牙利的一九一六年、一九一七年兩年的預算，並未公布，表中所列的數目，是依奧國預算的增減估計得來的。別的數目，也都是預算的估計，與實在的情形，也許不大相符。

奧匈帝國的收入（一九一五年到一九一八年）

| 年度 | 奧國數量（金元） | 匈國數量（金元） |
| --- | --- | --- |
| 一九一五年 | 六九二、一四五、二〇〇 | 四五二、八三一、四〇〇 |
| 一九一六年 | 六四一、八四七、六〇〇 | 四〇一、〇〇〇、〇〇〇 |
| 一九一七年 | 七七七、五二八、六〇〇 | 五三六、〇〇〇、〇〇〇 |
| 一九一八年 | 九七一、〇〇〇、〇〇〇 | 八九三、七八〇、〇〇〇 |

# 七　美國參戰前的稅制改革

美國聯邦稅制，於一九一三年，開一新紀元。以前的收入，主要的來源，是關稅、煙酒稅，從一九〇九年起，又新增一種公司收入的內國稅。一九一三年的收入總數，包括郵政收入在內，稍微超過十萬萬金元。數年來的收入，都是在這個數目上下。可是到了一九一三年關稅稅率，頗多修正，美國工業所需要的原料，進口稅大加減輕。因為稅率減低，直接影響到國庫收入，不得不設法彌補這種損失。於是增設所得稅，便在一九一三年十月三日的稅收條例裏規定。

徵收所得稅的主要目的，固然是彌補關稅稅率減低後的稅收損失，與英國的所得稅，是一八四二年皮耳(Peel)的整個稅制改革的一部分一樣。但是另外還有一個很明顯的目的，便是對於富裕的有產者，要課以較重的稅。議會籌款委員會主席恩豆伍德(Underwood)很明白的說：『時候已經到了，美國的許多不納稅的財產，對於美國政府的經費，現在應該而且必須負相當的責任了。……我們故意把許多必需品的關稅取消，改收財富稅。』而主張所得稅最力的議員赫爾(Cordell Hull)話說得格外

明白，他說所以徵收所得稅，便是要把負擔改放在有力出錢的人的肩上。參議院財政委員會主席西門士(Simmons)也說『所得稅所根據的理論：對於聯邦以及各州的捐稅，「財產」應負相當的責任。而財產的表現，便是有錢人的所得。因此所得稅稅率的規定，應該使他們對於國家的經費，公平的出錢！』議員威廉士(John Sharp Williams)把所得稅的目的，也許說得最爲直爽。『這次條例，開始實行一種課稅的新哲學。辦理完善時，消費稅將越過越減低，逐漸代以所得稅。』

說完了徵收目的以後，現在把一九一三年的所得稅的實際情形略述如下：一切淨收入在三千金元以上的獨身者（結婚者定爲四千金元，）其三千金元以上的收入（結婚者爲四千金元）應納百分之一的普通所得稅。所得在二萬金元以上的人，除普通所得稅以外，還要繳納附加稅或額外稅，稅率爲累進制，有如下表：

| 所得 | 額外所得稅（百分比） | 所得 | 額外所得稅（百分比） |
|---|---|---|---|
| 二萬到五萬金元 | 一 | 十萬到二十五萬金元 | 四 |
| 五萬到七萬五千金元 | 二 | 二十五萬到五十萬金元 | 五 |
| 七萬五千到十萬金元 | 三 | 五十萬金元以上 | 六 |

所得稅的最高稅率可見是百分之七（普通所得稅與最大所得的額外稅合計。）這個條例，追收以前的收入。第一年施行時期，徵收一九一三年三月一日到十二月三十一日的所得。以後的徵收，從每

年一月一日算起，到十二月三十一日爲止。稅額報告，應於次年三月前提出，納稅時期定於六月。第一年所收的所得稅，比財政部長估計的數目，要少得多，但是以後經驗增多，稅收官員又受較好的訓練，此後幾年，所得稅的稅收大大的增加。

一九一三年的稅收條例，除規定個人收入的所得稅外，還規定公司所得稅。一九〇九年對於淨利在五千金元的公司，開始徵收的百分之一的特殊內國稅，一九一三年，加以擴大，凡是五千金元以上的淨收入，都要納稅。

這個條例施行以後，三個年度裏，個人及公司所得稅的稅收實數如下：

一九一四年到一九一六年所得稅的收入：

| 年度 | 個人所得稅(金元) | 公司所得稅(金元) | 共計(金元) |
|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 二八、二五三、五二五 | 四三、一二七、七四〇 | 七一、三八一、二七三 |
| 一九一五年 | 四一、〇四六、一六二 | 三九、一四四、五三一 | 八〇、一九〇、六九四 |
| 一九一六年 | 六七、九五七、四八九 | 五六、九〇九、九四二 | 一二八、八六七、四三〇 |

這三年間，應納所得稅的人數，第一年爲三五七、五九八人，第二年爲三五七、五一五人，第三年爲三七四、六五二人。第一年，一切個人所得應納的百分之一的所得稅，共計實收一二、七二八、〇二八金元，每年二萬金元以上的所得，應納的額外稅，實收一五、五二五、四九七金元。第二類中，每年所得

在十萬金元以上的人，繳納九、六二八、三八一金元，佔個人所得稅總額的三分之一。以後兩年間，這種比例，大致相同。

一九一四年夏季，歐戰爆發，使聯邦政府的稅收，立受影響。關稅收入減少，不得不新增捐稅，以謀補救。因此有一九一四年十月二十二日所謂「緊急稅收條例」的制定。財政部長估計，於一九一五年度，可以增收五千四百萬金元，一九一六年度，可增收四千四百萬。這個條例的施行時期，本來規定到一九一五年十二月三十一日為止，但是後來看見戰事會延長下去，於是在一九一五年十二月十七日又議決延長一年。這次條例，大致可以說是增加營業稅而不加財產稅。銀行家、經紀人、掮客、娛樂場所經營者、煙草商，都要納特別的稅，若干法律的及商業的文件，要納印花稅，入場券、電話、電報、保險費、香水類、化妝品、口香糖、都要納稅。酵釀酒類的稅率，則提高百分之五十。對於葡萄酒、甜酒及人造炭酸水，則增設新稅。

以後大家看見，歐洲大戰會延長下去，不像人們所預料的那樣，就會完結，應該規定一種較永久的，收入較多的稅制。還有，大家也看到關稅是靠不住的，當時已經大大的減少，而進口貨物減少的情形，一定會繼續下去，為期很長，非但在戰時，而且在休戰以後。因此祇有增加內國捐稅，以得必要的收入。為了解決這種財政的問題，議會乃通過了一九一六年九月八日的稅收條例。這次條例，特別注意於實現一九一六年八月擴充海陸軍的計畫。

議會討論這次條例時，很明顯的表示，要把這種新增的負擔，放在有產者的肩上，而不主張增加營業稅，更不願用消費稅去增加一般民衆的負擔。現在路舉幾位議員的話，以表示大家的主張。

科立歐 (Mr. Collier of Mississippi) 說：

「我們現在要籌相當的款，供國防費用。祇有一個問題：籌款時，怎樣能夠使美國人民，負最輕的負擔？辦法是提高所得稅，增加遺產稅及軍需品稅。」

季亭 (Mr. Keating of Colorado) 說：

「這次條例，要增加二萬二千五百萬金元的稅收。如此巨款，將沒有一塊錢，得自生活必需品的捐稅。每一塊錢，都是那些有力出錢的人——便是美國的富人——拿出來的。直到威爾遜就任總統後，纔認眞的設法，使負擔平均，強迫有產者也負起相當的負擔。」

克利斯潑 (Mr. Crisp of Georgia) 口氣也是一樣，結論說：「這次條例，使備戰的費用，完全由全國有產者拿出來。」

說話最激烈的，簡直可以說是復仇的，是貝萊 (Mr. Bailey of Pennsylvania)。他的話頗足以代表一部分擁護這次條例的人，很值得注意。他的主張：這個條例的最重要的特點，是把戰費的負擔，放在應該負引起戰爭的大部分責任的人的身上。而引起戰爭的，便是華爾街（紐約銀行街）以及以華爾街為活動中心的人們。

「是他們幹的事，應由他們出錢。……在世界上，這還是一件新出的事。……世上有權有錢的人，從來不親自打仗，也不自己出錢的。打仗的、出錢的，永遠是窮苦貧賤的人。現在辦法改變了。……我們如果設法走近平均的路途，在道理上，是可以令人滿意的。」

反對這個條例的，有希耳(Mr. Hill of Connecticut)。他說：「這個條例，將所得稅增加一倍，把國防經費新增的負擔，完全放在全國人民的百分之一中的三分之一的人的身上。又使死人的墓墳及孤兒寡婦們也要負擔。更選出幾種工業，加以搶奪，而你們認爲並不要緊，會有良好的結果。這不是搶劫少數人的錢，去付多數人應出的帳款嗎？」

一九一四年十月二十二日的緊急稅收條例，暫時採用營業稅，現在這個條例，很明顯的，又決定採用徵收財富稅的原則。條例共分六部分，包含所得稅、遺產稅、軍需工業稅、其他各種稅、染料稅、紙稅。不過眞能增加收入的，祇有前四種稅。

一九一六年九月八日的條例，關於所得稅的部分，事實上把以前的法律予以推翻。普通所得稅稅率，無論個人或公司，都增加一倍，從百分之一增加到百分之二。同時，二萬金元以上的個人所得，額外稅稅率也增加了。所得的等級，比較以前，則分得更細些。公司所得稅，也增加一倍，從百分之一增到百分之二。新條例所規定的個人額外所得稅的稅率，有如下表：

| 所得 | 額外所得稅（百分比） | 所得 | 額外所得稅（百分比） |
|---|---|---|---|

| | | | |
|---|---|---|---|
| 二萬到四萬金元 | 一 | 二十五萬到三十萬金元 | 八 |
| 四萬到六萬金元 | 二 | 三十萬到五十萬金元 | 九 |
| 六萬到八萬金元 | 三 | 五十萬到一百萬金元 | 一〇 |
| 八萬到十萬金元 | 四 | 一百萬到一百五十萬金元 | 一一 |
| 十萬到十五萬金元 | 五 | 一百五十萬到二百萬金元 | 一二 |
| 十五萬到二十萬金元 | 六 | 二百萬金元以上 | 一三 |
| 二十萬到二十五萬金元 | 七 | | |

這次條例所規定的稅率，對於最低的個人所得，課以百分之二的稅，二萬到四萬金元的所得，就要納百分之三，然後不大平均的累進增加，到了每年二百萬金元以上的所得，就要納百分之十五（普通所得稅與額外稅合計）的最高稅。在美國，這樣高的稅率還是空前的。

遺產稅的徵收，表示聯邦稅制，走上一條新的道路。遺產稅以前本來是各州自收自用的稅，與聯邦政府無關，徵收遺產稅的，共有四十二州。聯邦政府的這種舉動，侵佔各州的範圍，當時曾大受攻擊。不過所以採取這個辦法，一面是由於增加稅收的必要，一面也由於議會主張，對於聚集的財富，應課以較重的稅。一九一六年九月八日條例所規定的聯邦遺產稅，對於淨遺產的全部價值，都要課稅，不是分別徵收分產後的各部分。這個辦法，使實在的稅率，比表面上要高些，因為各州遺產稅條例裏所有種種的減免的規定，這裏完全沒有。另外一面，這種辦法，使稅收管理，要簡單得多。估計淨遺產價值時，得減去五萬

金元，免納遺產稅；關於喪葬費，處分遺產期間家屬的生活費，及同類費用，也可以減去。遺產稅須於一年以內繳納，否則得出售財產，以納稅款。聯邦稅的累進算法，依照遺產的多寡，與各州遺產稅條例規定的不同，各州稅率的累進，大都依照親屬關係的遠近。下列的表，表示一九一六年九月八日制定的聯邦遺產稅稅率。不過計算時，在遺產總數中，應減去五萬金元的免稅部分，此外的遺產，方納捐稅。

| 遺產淨數 | 稅率（百分比） | 遺產淨數 | 稅率（百分比） |
| --- | --- | --- | --- |
| 不足五萬金元 | 一 | 一百萬到二百萬金元 | 六 |
| 五萬到十五萬金元 | 二 | 二百萬到三百萬金元 | 七 |
| 十五萬到二十五萬金元 | 三 | 三百萬到四百萬金元 | 八 |
| 二十五萬到四十五萬金元 | 四 | 四百萬到五百萬金元 | 九 |
| 四十五萬到一百萬金元 | 五 | 五百萬金元以上 | 一〇 |

這個條例通過後，美國的財政，又有了一個新的特點。這便是軍需品製造家，在所得稅外，還要納稅。公司及個人，在美國境內製造軍需品的，應納一種國產稅。稅率是估售貨盈利全部的百分之十二點五。一九一七年，減爲百分之十。戰時利得稅，以這個稅爲起點，後來擴充到一切戰時契約，所有盈利，均須納稅。一九一六年，報告營業狀況的，有四百九十八家，其中應納稅的，有二百六十九家。稅收達二千七百萬金元（二七、六六三、九一九元，）一九一八年的收入爲一千三百萬金元（一三、二九六、九二七元。）

一九一六年的條例的第四部分：增加葡萄酒稅、煙草、雪茄煙、香煙的製造家、輪船經紀人、公司投資額，均須納特別的稅。公司特別稅的稅率：依照股票市價，每一千金元，應納稅五角，不過資本額中有九萬九千金元，是可以不納稅的。一九一四年十月二十二日公布的緊急稅收條例所規定的所謂戰時捐稅，則決定廢止。

一九一六年九月八日的條例通過以後，不到六個月就加以修正。一九一七年二月一日，美國與德國的外交關係，已經破裂。如果德國不變更潛水艇戰略，美國大概會參加戰爭的。因此不得不籌措相當的收入，以備萬一。一九一七年三月三日的條例，於是通過，條例的名稱，就很明顯表示，是增加收入以應付增加海陸軍費，擴充要塞等等的經費。

這個條例，有一新的重要的特點：所增加的收入，一大部分，成爲獨立專款，祇用以擴充軍備，不得移作別用。所規定的捐稅，專爲籌措備戰經費。這些捐稅中，第一種便是過度利得稅，一切公司及合夥企業，所得在五十金元以上，利得超過八釐的部分，在原有所得稅以外，每年應納百分之八的稅。公司所得稅稅率，本爲百分之二，如果利得在八釐以上，共計要納百分之十的稅。

一九一七年三月三日條例，將一九一六年九月八日條例所規定的遺產稅稅率，提高百分之五十。稅率由不足五萬金元的百分之一點五，累進到五百萬金元以上的百分之十五。這個條例施行後，一九一七年的稅收，增加了四千七百萬金元（四七、四五二、八七九元。）

# 八　美國參戰後的加稅政策

一九一七年四月六日，美國議會宣布，因爲德國方面，屢次有攻擊行爲，美國乃對德國宣戰。財部立刻要籌措戰費，於是發行國庫劵及第一次自由公債。但是議會馬上開始計畫稅收的辦法，以籌措相當的收入，去支付美國的戰費。一九一七年十月三日的戰時稅收條例，於是通過，以籌必需的經費。一九一七年度（一九一七年七月一日到一九一八年六月三十日）收入預計爲三十四萬萬金元，實際收入爲三十六萬萬金元（三、六九六、〇四三、四八五元。）這個條例，共分十二部分，其中最重要的，是關於所得稅及過度利得稅的部分。不過同時對於內地稅及消費稅，也大大的增加。但是大致的說，這次條例，新增的負擔，側重直接稅方面，間接稅負擔較輕。一九一三年度的稅收總數中，間接稅佔百分之八十九，一九一六年度，佔百分之六十，到了一九一七年度，間接稅的比例，祇佔百分之二十四了。

關於所得稅，這次規定，一九一六年九月八日條例所規定的稅率，全部施行外，再加上新的稅率。依照新條例，應納所得稅的人，同時要完納兩種稅率合計的稅。新條例規定，獨身者所得在一千金元以上，

就要納稅，結婚者定為二千金元以上。有未成年的子女的，每一子女，免納部分，增加二百金元。新條例規定的普通所得稅稅率，為百分之二，是加在舊條例規定的稅率上面，合併計算的。因此無子女的獨身者，所得在一千金元以上，不足三千金元的，應納百分之二的普通所得稅。在三千金元以上，就要納百分之四的稅。把戰時所得稅，加在原有所得稅上面合計，沒有混在一起，變成一種稅，產生不少無益的麻煩及紛亂。所以這樣辦，也許議會中人主張戰時所得稅祇是臨時性質的，後來可以取消，舊有的稅率，仍不變動。

在普通所得稅以外，對於一切五千金元以上的淨所得，再徵收額外所得稅，也是加在一九一六年九月八日條例所規定的額外稅上面。兩稅合計，所得在五千金元到七千五百的，應納百分之一，累進增加到二百萬金元以上的所得，應納百分之六十三的稅。各種所得等級的額外稅稅率，有如下表。

| 所得淨數 | 一九一六年九月八日條例所定稅率（百分比） | 一九一七年十月三日條例所定稅率（百分比） | 兩稅合計共納額外稅（百分比） |
| --- | --- | --- | --- |
| 五千到七千五百金元 | 免納 | 一 | 一 |
| 七千五百到一萬金元 | 免納 | 二 | 二 |
| 一萬到一萬二千五百金元 | 免納 | 三 | 三 |
| 一萬二千五百到一萬五千金元 | 免納 | 四 | 四 |
| 一萬五千到二萬金元 | 免納 | 五 | 五 |
| 二萬到四萬金元 | 一 | 七 | 八 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 四萬到六萬金元 | 二 | 一〇 | 一二 |
| 六萬到八萬金元 | 三 | 一四 | 一七 |
| 八萬到十萬金元 | 四 | 一八 | 二二 |
| 十萬到十五萬金元 | 五 | 二二 | 二七 |
| 十五萬到二十萬金元 | 六 | 二五 | 三一 |
| 二十萬到二十五萬金元 | 七 | 三〇 | 三七 |
| 二十五萬到三十萬金元 | 八 | 三四 | 四二 |
| 三十萬到五十萬金元 | 九 | 三七 | 四六 |
| 五十萬到七十五萬金元 | 一〇 | 四〇 | 五〇 |
| 七十五萬到一百萬金元 | 一〇 | 四五 | 五五 |
| 一百萬到一百五十萬金元 | 一一 | 五〇 | 六一 |
| 一百五十萬到二百萬金元 | 一二 | 五〇 | 六二 |
| 二百萬金元以上 | 一三 | 五〇 | 六三 |

有了這些修正以後，結果使免納所得稅的最低限度，大大的降低。不過比較其他任何國家的所得稅法裏所規定的免稅最低數，美國規定的數目，還是高得多。同時普通所得稅稅率提高一倍。但是最重要的修正，對於稅收增加，最有影響的，也許是額外所得稅方面的修正。應納額外稅的最低所得，由二萬金元減到五千金元。依照前一年稅收報告的估計，應納額外所得稅的人，會超過二十萬人。這些修正，會

使收入增加，因為納稅的人，不再限於少數富翁，現在擴充到收入較少的人。同時稅率的累進，增高得非常厲害。二百萬金元以上的最高稅率，舊稅率定為百分之十三，新條例再加百分之五十，使較大的所得，應納百分之六十三的稅。這樣修正以後，所得稅乃變成眞正的戰時稅。

美國的額外所得稅稅率，當時是世界上最高的。可是因為公債免稅的規定，有些所得，可以不納此稅，未免使此稅的作用，減少許多。不過累進的原則，在公道方面看，以及在增加大量稅收方面看，都是很對的。對於籌措戰費，如果側重直接稅收，很明顯的，一定要依靠所得稅。

戰時稅收的主幹，是所得稅與戰時過度利得稅。一九一七年內國稅收總額中，所得稅與過度利得稅佔百分之四四點四，到了一九一八年竟佔百分之七六點八（76.8%）。一切公司及個人所有的工商職業，除了少數特殊的例外，如果收入淨數超過某種限度，都應納過度利得稅。茲得一九一七年十月三日條例規定的過度利得稅稅率列下：

| 超過免稅部分的投資利得 | 應納稅率 | 超過免稅部分的投資利得 | 應納稅率 |
|---|---|---|---|
| 不及一分半 | 百分之二十 | 二分半到三分三釐 | 百分之四十五 |
| 一分半到二分 | 百分之二十五 | 三分三釐以上 | 百分之六十 |
| 二分到二分半 | 百分之三十五 | | |

過度利得稅，在財政方面，是個大的成功。在一九一七年，此稅收入，有如下表：

個人過度利得稅　八八、七三一、〇八〇金元

合夥公司過度利得稅　九三、一二五、六五三金元

股份公司過度利得稅　二、〇四五、七一三、〇八五金元

戰時遺產稅，與所得稅及利得稅一樣，也是一種直接稅，納稅人大都是富人。與所得稅一樣，也是在原有的遺產稅以外，再加徵戰時遺產稅。原來的規定，在五萬金元以下的遺產，應納百分之一的稅，累進增加到五百萬金元以上的遺產，應納百分之十。一九一七年三月三日條例，將遺產稅稅率增加百分之五十。現在又增加百分之五十，因此，此時的遺產稅稅率，比原來的增加一倍。除此以外，對於較大的遺產，又增加三種等級，稅率定得更高，使最高的稅率，達到一千萬金元以上的遺產，應納百分之二十五的稅。原來規定，計算遺產時，有五萬金元可以免稅，現在並未變更。一九一七年十月三日條例通過以後，遺產稅稅率，合計如下：

| 遺產淨數（在遺產總數中扣除五萬金元） | 稅率合計（百分比） | 遺產淨數（在遺產總數中扣除五萬金元） | 稅率合計（百分比） |
|---|---|---|---|
| 五萬金元以下 | 二 | 一百萬到二百萬金元 | 一二 |
| 五萬到十五萬金元 | 四 | 二百萬到三百萬金元 | 一四 |
| 十五萬到二十五萬金元 | 六 | 三百萬到四百萬金元 | 一六 |
| 二十五萬到四十五萬金元 | 八 | 四百萬到五百萬金元 | 一八 |
| 四十五萬到一百萬金元 | 一〇 | 五百萬到八百萬金元 | 二〇 |

| 八百萬到一千萬金元 | 二二 |
| --- | --- |
| 一千萬金元以上 | 二五 |

條例通過以後，立刻施行，一九一七年遺產稅稅收，共得四千七百萬金元（四七、四五二、八七九元。）

飲料稅及煙草稅，也大大的增加。燒酒稅，供飲料用的，由每加侖美金一元一角，增至三元二角，供其他用的，爲二元二角。啤酒稅、葡萄酒稅，則增加一倍，並且新增非酒類飲料的稅。雪茄煙以前每千枝一律納稅三元，現在則改爲累進制，依售價的高低，定稅率的多少。香煙稅、煙草稅也大大的增加。增稅結果，使煙酒稅稅收，在一九一七年度，由三萬八千七百萬金元，增加到六萬萬金元。不過以當時財政需款之殷，而這些物品又屬於半奢侈品，事實上很能收得極大稅款，這樣的增加稅率，還嫌加得不多。

此外更新增公用事業及保險的戰時捐稅。運輸費、車船費、特等車票、水道運費，應納百分之三到百分之十的捐稅，又增設印花稅，由快遞包裹的一分到電話、電報的五分。水火及意外險，每保險費一元應納一分的稅，壽險則依保險額多寡納稅，每百元納八分。有些奢侈品，也要納稅，這些稅，與英國的辦法，十分相似。宗旨不僅在充實國庫，而且在減少奢侈與浪費。汽車、脚踏汽車、樂器、影片、首飾、運動用品、專賣藥品、香水、化妝品、梳裝用品、口香糖、照相機、小船與游艇，都要納奢侈稅。這是製造家或進口商應納的消費稅，大部分抽從價百分之二三的稅。

大概因爲電影的漸受歡迎，乃新增入場券及電影院捐的戰時捐稅。在美國聯邦稅制中，這還是一

件新事。對於票價，每一角抽稅一分。俱樂部年費，超過十二金元的，則抽百分之十的稅。一九一四年條例裏規定的印花稅，現在照舊施行。不過紙牌捐則由二分增至七分。又新增郵寄包裹稅，依郵資多寡計，每二角五分應納一分。

上面列舉的這些捐稅，一九一七年度的稅收達九萬五千二百萬金元，比前一年，增加三萬一千一百萬金元，合百分之三十三。關稅雖然減收四千六百萬金元，稅收仍能這樣的增加。說到這裏，我們應該指出，直到那時，沒有設法徵收一般民衆比較必需的消費品的稅，如糖、茶葉、咖啡之類。

在一九一七年十月，戰時稅收條例通過的那一月，一個月的國家支出，已達四萬六千五百萬金元。此後軍事行動，日漸擴大，支出增加得非常之快，當時的稅收能力，相差太遠，不能應付，到了一九一八年九月每月支出，竟達十六萬萬金元（一、六二五、〇〇〇、〇〇〇元）比一年以前，差不多增加四倍。如果不願變更「經費來源稅收應佔三分之一」的財政政策，則顯然要新增稅源，並且該增加舊稅的稅率。一九一七年度的稅收（一九一七年七月一日到一九一八年六月三十日）不過四十一萬萬金元（四、一七三、八〇〇、〇〇〇元）而已。

一九一八年五月，威爾遜總統向議會懇切陳辭，報告此事。六月，財政部長，致函衆議院籌款委員會主席吉卿（Claude Kitchin），曾說一九一八年度的支出，也許會達二百四十萬萬金元，而且主張，這筆巨款的三分之一，應該用增稅方法籌得。根據這個主張，於一九一八年九月三日向議會提出議案，預

計可以得到這樣多的稅收。這個議案，衆議院馬上就給以通過，不過還在參議院財政委員會審查時，十一月十一日的休戰簽字使戰事突然終止。這樣一來，一九一八年度的政府支出預算乃由二百四十萬萬金元，減至一百八十萬萬金元。新條例所規定的稅收，也由八十萬萬金元減至六十萬萬金元，依然保持稅收應佔經費三分之一的比例。一九一八年十二月六日，財政委員會主席西門士（Senator Simmons）向參議院報告這個議案時，聲述理由如左：

「在戰爭時期，由於愛國的熱忱，緊張激昂的活動，容易負擔的捐稅，到了和平將臨時，時局不定，存貨跌價，市面衰落，既不受人歡迎，也不容易負擔。」

這次條例討論時，由於軍事的及政治的變動，及議會兩院黨見的不同，所以直到一九一九年二月二十四日纔正式通過。通過雖然是這樣的遲，但是名稱仍然是一九一八年度稅收條例。這個條例最後通過時，預算稅收爲六十萬萬金元，內中五分之四得自所得稅，戰時過度利得稅及遺產稅。其餘得自間接稅，但大半是奢侈品與半奢侈品稅。

這次條例，關於所得稅，變動很多而且很厲害。免稅數目，依然如舊，獨身者爲一千金元，已婚者爲二千金元，每有一子女，則增加二百金元。超過免稅數目的所得，普通所得稅稅率定爲百分之十二。不過四千金元以內的所得，美國人或居住美國者，得減爲百分之六。這是一九一八年的稅率，以後則定爲百分之八，四千金元以下爲百分之四。這個辦法，使普通所得稅，也帶點累進性質，使所得祇有五千金元，或六

千金元的人，負擔比較輕些。雖然有這優待辦法，但是這次規定的稅率，比較以前，大有增加。

關於額外所得稅的變更，是所得等級，比以前分得更精細些，而稅率的增加，也不像以前那樣突然提高。額外所得稅的起點，和以前一樣，仍爲五千金元。從五千金元的百分之一，依次累進，每多二千金元，增加百分之一，直到十萬金元。十萬金元以上累進增加，不像那樣的有規則，直到一百萬金元以上的所得，應納百分之六十五的額外稅。以前的規定，二百萬金元以上的所得，最高額外稅率，爲百分之六十三。從稅率的科學化及公平化方面看去，這些變更，是很大的進步，稅收方面，也大有增加。

公司所得稅，一九一八年度，定爲百分之十二，以後定爲百分之十。不過應減去以下數目：（一）美國公債的利息收入，（二）已繳過度利得稅的數目，（三）內國公司，免稅部分，增加二千金元。

一九一八年收入的所得，都應依這次規定的稅率納稅。因爲稅率定得那樣的高，負擔變成那樣的重，所以財政部實行一種很聰明的辦法：所得稅可以分四季繳納，第一次應於一九一九年三月繳出，六月繳第二次。茲將所得稅及過度利得稅的稅收，表列如下：一九一八年度的數目，是實收數，一九一九年及一九二〇年度，是財政部預算數。

所得稅與過度利得稅的稅收（一九一八年到一九二〇年）（單位金元）

| 稅別／年度 | 一九一八年 | 一九一九年 | 一九二〇年 |
|---|---|---|---|
| 個人所得稅 | 六一五、〇〇八、五〇三 | 九〇一、〇〇〇、〇〇〇 | 一、四〇〇、〇〇〇、〇〇〇 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 公司所得稅 | 四八、一七五、九八五 | 四〇〇、〇〇〇、〇〇〇 | 六五〇、〇〇〇、〇〇〇 |
| 過度利得稅 | ………… | 一、三〇〇、〇〇〇、〇〇〇 | 一、七〇〇、〇〇〇、〇〇〇 |
| 共計 | 六六三、一八四、四八八 | 二、六〇一、〇〇〇、〇〇〇 | 三、七五〇、〇〇〇、〇〇〇 |

一九一九年的條例，關於過度利得稅，大加修正，顯然很有進步，名稱也改爲「戰時利得與過度利得稅，」使戰時利得與過度利得，有了區別。和以前一樣，計算的根據，仍依投資額。

過度利得與戰時利得有了區別以後，待遇乃稍有不同。對於過度利得稅，免稅部分定爲三千金元，超過八釐的利得，就要納稅。戰時利得稅的免稅部分，也是三千金元，超過一分的利得，纔納此稅。如果是戰前設立的，則超過戰前平均利得的部分，方纔納稅，新增的投資，則超過一分的利得，就要納稅。除去三千金元的免稅部分，利得超過八釐或一分以上的，納稅稅率，規定如下：

(一)投資的利得，在八釐或一分到二分之間，抽百之三十的過度稅。

(二)二分以上的利得，抽百分之六十五。

(三)三千金元以上的淨收入，徵百分之八十的稅，不過除去前兩項的稅款。

對於一九一八年的過度利得，依照這些稅率抽稅。一九一九年以後，二分以下的利得，減爲百分之二十，二分以上減爲百分之四十。美國戰時契約的利得，納稅辦法，另有規定。不過這些稅率的嚴酷性，由於一個規定，稍爲減輕：納稅額對淨所得的比例，不得超過某種最高限度，淨所得在三千金元到二萬金

元之間的，納稅額不得超過百分之三十，二萬以上的所得，不得超過百分之八十。

遺產稅也大加修正，增加納稅等級。七十五萬金元到二百萬的遺產稅，稍有減輕，其餘和以前大致相同。

這個條例的其他部分，是關於交通及其他共用事業的稅，保險稅、飲料稅、雪茄稅、煙草稅及捲煙稅、入場劵捐、會費捐、消費稅、特別捐及印花稅。貨運，快車加價及車票的捐，依照以前的稅率，不過特等車票捐，由百分之十減至百分之八。電話、電報、海底電報，所費在一角半到五角的，照舊納稅五分，但是五角以上的，新增一角的稅。租用電線，新增百分之十的稅。這樣修改後，預計電話、電報的收入，可以由六百萬金元，增加到一千六百萬金元，保險捐則和以前一樣。

關於酒類的稅，由於聯邦憲法的規定禁酒，事實上並未徵收。不過這個條例裏，本來預定可收十萬萬金元，後來又減少一倍。依照最後的規定，供飲料用的燒酒稅，增加一倍，由每加侖三元二角增至六元四角。非飲料用的燒酒稅，則仍爲三元二角。含酒精在百分之二十四以下的普通葡萄酒稅，增加一倍，與起泡葡萄酒、人造炭酸水、甜酒等的舊稅率一樣。含酒精在百分之二十四以上的葡萄酒稅，與以前一樣。雪茄煙稅增加約百分之五十，香煙稅也有增加。

入場劵捐的稅率，與以前差不多，不過屋頂花園、跳舞場等處的入場劵捐，則頗有增加。俱樂部會費捐，照舊抽百分之十，惟新的規定，年費在十元以上，就要納稅。

消費稅現在分成三部分：第一種包括的貨物，由製造家或進口商納稅；第二種包括的貨物，由購買者納稅；第三種包括的貨物，由零賣商納稅。第一種包括汽車、樂器、運動用具、照相機等等。除運貨汽車外，稅率都大大的增加。又新增下列物品的稅；火器、獵人用刀、電扇、熱水瓶、打孔器、制服、獵裝及騎馬裝、衣服及香肥皂。

第二種，零賣商稅，與英、法兩國的奢侈稅差不多。這方面包括一些消費稅，有的以前的條例已經規定過，不過現在大事增加，新添不少非必需品及奢侈品的稅。徵收這種稅，顯然有兩個目的，一個自然是稅收，另外一個，是限制浪費，使那些花錢購買奢侈品或太貴物品的人，必須納稅。

有些物品，價格如果超過規定的最低額，應納百分之十的稅，其中包括地毯、毛毯、鏡框、衣箱、手提箱、婦女手提袋、燈、傘、扇子、短外套、背心、帽、襪、領帶、絲襪、男子用襯衫、睡衣及長袍。另外還有若干物品，認為是不成問題的純粹奢侈品，不管價格大小，都須納稅，其中包括首飾、寶石、象牙裝飾品及錶等等。最後一類，第三種應由商人納稅的物品，是影片、洗盥用品及配成藥品。

所謂特別稅，是一種消費稅，納稅人是公司、經紀人、戲院主人、馬戲班、滾球場、汽車行等等。在禁酒區域製造或販賣酒類者，處以一千金元的罰金。煙草、雪茄、香煙的製造者，也納此稅，比原有的稅率，增加許多，關於鴉片及其他成癮的藥品，無論進口商、製造者、販賣者，都要納稅。惟稅率還覺定得太輕。

印花稅與以前差不多，不過略有增加而已。

在歐戰時期，美國的主要收入，除去郵政收入，有如下表：

（單位百萬金元）

| 稅別＼年度 | 一九一三年 | 一九一四年 | 一九一五年 | 一九一六年 | 一九一七年 | 一九一八年 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 關稅 | 二九二·三 | 二〇九·三 | 二一三·二 | 二二五·七 | 一八二·八 | 一八三·四 |
| 所得稅與利得稅 | 七一·四 | 八〇·二 | 一二四·九 | 三五九·七 | 二、八三八·九 | 二、六〇〇·七 |
| 其他內國稅 | 三〇八·七 | 三三五·四 | 三八四·七 | 四四九·七 | 八五七·〇 | 一、二三九·五 |
| 出售公地 | 二·六 | 二·二 | 一·八 | 一·九 | 一·九 | 一·四 |
| 其他 | 五九·七 | 七〇·八 | 五四·八 | 八一·二 | 二九三·二 | 六二二·五 |
| 共計 | 七三四·七 | 六九七·九 | 七七九·四 | 一、一一八·二 | 四、一七三·八 | 四、六四七·一 |

# 第十四章　戰時財政方針

## 一　戰費的籌措

歐戰開始後，不到一年，交戰各國，已動員了大部分的青年男子。一九一五年六月，各國人口及動員人數，有如下表：

| 國別 | 人口 | 動員人數 | 百分比 |
|---|---|---|---|
| 俄國 | 一七一、〇六〇、〇〇〇 | 八、五五〇、〇〇〇 | 五 |
| 法國 | 三九、六〇二、〇〇〇 | 三、九六〇、〇〇〇 | 一〇 |
| 意大利 | 三五、二三九、〇〇〇 | 一、七五〇、〇〇〇 | 五 |
| 塞爾維亞 | 二、九一二、〇〇〇 | 二九〇、〇〇〇 | 一〇 |
| 比國 | 七、〇〇〇、〇〇〇 | 七〇、〇〇〇 | 一 |
| 英國 | 四五、三七〇、〇〇〇 | 二、二七〇、〇〇〇 | 五 |
| 共計 | | 一六、八九〇、〇〇〇 | |
| 奧國 | 四九、二二〇、〇〇〇 | 四、九二一、〇〇〇 | 一〇 |

| 德國 | 六四、九二六、〇〇〇 | 六、四九三、〇〇〇 | 一〇 |
| --- | --- | --- | --- |
| 土耳其 | 二一、二七四、〇〇〇 | 一、〇六三、〇〇〇 | 五 |
| 共計 | | 一二、四七七、〇〇〇 | |

這樣多的人力動員，需要給他們衣食、軍火，並且還該津貼他們的家屬。如果不實行「資產的動員」必無法維持。而且非但動員現有的資金，還要把將來的財富，預支許多，纔夠應用。任何國家，都用長期的戰事公債，使後來的子孫，對於戰費，也負重擔。

便是最富的英國，雖然努力採用捐稅籌款政策，但也不得不大增國債。自一九〇六年起，到歐戰開始時止，英國自由黨政府，竭力償還舊債，二十年間，還去一萬零七百萬鎊，但是據勞合喬治自己的話，兩個月的戰爭，就使這二十年的努力，完全白費。一九一四年度尾，戰事不到八個月，公債已增加了四萬五千八百萬鎊，公債總額，達十一萬六千五百萬鎊，在英國歷史上已是空前的了。

而戰爭經費，天天增加。開戰最初三個月，每天戰費平均不過一百萬鎊，第二年最後五個月，平均每日戰費，竟增加到四百五十萬鎊。不過英國籌款方針，注重努力增加捐稅。一九一四年十一月勞合喬治提出第一次戰時預算，已將所得稅及過度所得稅，增加一倍。一九一五年九月麥堪那提出第二次戰時預算，除將所得稅及過度所得稅稅率格外增加以外，並新增戰時利得稅，稅率為百分之五十。

與英國比較，德國戰時籌款方針，就太壞了。德國政府，以為戰事必能速決，而且一定戰勝，不日即可

獲得巨額賠款，與一八七〇年一樣，所以根本不願新增捐稅，以增人民負擔，減低政府信仰。不過戰費不能不籌，究竟用什麼方法，是一極大問題。德國是一比較貧窮的國家，游資甚少，要維持戰爭，並且要資助奧匈與土耳其，實非易事。而且國際貿易，一來由於封鎖，大受影響，二來三大主願國家，英、法及俄國，都是敵人，減少到那樣地步，使德國政府，不敢公布國際貿易及海關收入的統計。

善於發明的德國人，竟發明一種奇妙的籌款方法，名之爲「資產動員(mobilization of assets)」。政府大量發行公債，極力推銷，甚至於使沒有現款的人也可以購買。侯斯特曾用假想的兩人談話，以表示德國的籌款辦法。

銀行家某甲：——乙先生，我來請你認購新發行的五釐帝國公債，這是國民的義務。

某乙：——唉呀！我沒有錢。

銀行家：——唉你雖然沒有錢，可是你一定有些證券。

某乙：——不錯，我有二萬五千馬克的某公司股票，但是某公司倒了，毫無價值。

銀行家：——好，這我可以幫助你。你把股票給我，做爲保證，我借給你二萬一千馬克。你可以留下一千馬克，自己花用，另外二萬馬克，就可以認購公債了。

不用說，這種交易，某乙當然高興。他把股票拿到銀行裏去，換得簇新的鈔票二萬一千馬克。留下一千馬克後，且可認購公債二萬馬克。

第二次公債發行時，某乙已經沒有東西可以『動員』了，至少他自己覺得已經沒有。可是銀行家又來找他，告訴他說，以前他認購的第一次公債票，可以用來作抵，認購第二次公債。況且他家裏還有家具，也可以抵押。

在理論上說，用這種方法，以籌戰費，並無不合理處。一國的公債，便以全國人民的一切財產為抵押品。全國一切的田地、工廠、公私用品，都可以『動員』變成公債。不過在事實上，卻不這樣簡單。公債多發，信用膨脹，物價自然的會增高。國家吸收資本過多，工商業也受影響。並且公債是要還本付息的。債務負擔過重，終有無法償還之一日。資產動員，固然很好聽，但是用公債方法去實行，結果卻不堪設想。

## 二 資產的動員

一九一七年，英國圓桌雜誌(The Round Table)，登載一文，主張徵用資本，有一段這樣的話：

「徵用資本實行也許不見得十分的困難。舉英國爲例。全國資本財產，共計約達二百四十萬萬鎊(二四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇)，戰時發行公債，如果總額達三十萬萬鎊，祇要徵用全國資本八分之一，就可以應付。方法也並不是沒有。當然不一定要資本家拿出現金。譬如認購買公債的，祇要他們少收債票八分之一。有別的財產的，要他們拿出財產的八分之一認購公債。他們也許要將財產，賣掉一部分，或抵押一部分，但是事實上並非不可能的。」倫敦日報(London Daily News)的編輯，卡丁納(Alfred G. Gardiner)也認爲應付戰費，非使英國富人出錢不可，應該徵用他們的財產或資本。在怎樣籌措戰費裏，他說：

「開戰以來，英國個人的財產，增加了不少，估計當在一百六十萬萬到二百萬萬鎊之間。祇要徵用十分之一，就可以得到二十萬萬鎊之多。可以將英國公債，減去不少，每年可以省去一萬二千萬鎊公債

付息費。這樣辦，英國預算立刻平衡，國家信用，立刻穩固了。徵發時，可以採用累進制，譬如財產不足二萬鎊的，祇出百分之五，二萬到五萬鎊的，出百分之十，依此累進，到了財產滿百萬鎊的可以出百分之三十。至於如何繳付，可由各人自己決定，或拿出股票，或繳出貨物，或拿出動產，或拿出不動產。

當時英國勞動階級以及社會主義者及社會改革者，許多主張用徵用資本方法，以應付戰爭費用。

在徵用資本以外，有人還主張徵用國民的收入，美國哈佛大學經濟學教授斯普拉格(O. M. W. Sprague)在一九一七年三月的經濟雜誌(Economic Journal)裏，曾發表一文名收入的徵用(The Conscription of Income)裏面曾說：

「既然將國民徵發入伍，使冒生命的危險，以救國家，則財產收入的徵用，是非常合理，十分應該的事。一個人的收入，在滿足一家生活需要以外，如果還有剩餘，拿出一部分供給戰費，誰敢說是不應該呢？國民既然情願入伍當兵，犧牲一切，則一部分收入的犧牲，也應該是國民的義務。現代戰爭，軍火的需要，與兵士同樣迫切，費用之大，無可計算，如果祇用借債方法，則戰後的償還，必使全國人民負擔過重，影響是無窮的惡劣。在戰爭時期，一方面徵發壯丁，一方面也應該徵用國民的剩餘收入。

「出錢的人，對於戰爭的負擔，無論如何，總比當兵的人要輕得多。出去作戰的壯丁，自己的生產，完全停頓，收入全無，一旦死亡，損失更無法以金錢計算。而不去當兵的人，犧牲一點生活的舒適或浪費，就

可以有助於國家，爲什麼不徵用他的一部分收入呢？況且在戰爭時期，許多不當兵的人，收入反而增加，戰後地位時常變好，而當兵的人戰事完了，如果不死，生產能力也會減少，地位反要降低。爲公道計，爲國家計，都該實行徵發一部分國民的剩餘收入。」

歐戰以前，英國有許多人，購買外國證券及匯兌，尤其是美國的。開戰以後，英國向美國購進大量軍火與糧食，但一再輸出黃金，並向美國借款，仍感不足，於是不得不設法將人民持有的美國匯兌及證券，歸給政府。最初是用勸告的方式，請求人民顧念國家的利益，自動的賣給政府，但是富人們的愛國心，是最薄弱的，收效甚微。於是乃進一步，對於未售給政府的外國證券，徵收所得稅，稅率爲每鎊徵兩先令。結果仍不很好，最後於是根據國防法，將人民持有的外國證券，強迫徵發，由政府任意支配，對於持券人，給以相當的代價，其數目由財政部規定。這種辦法，等於將人民存放外國的資金，收歸國有。少數人雖感到失望，國家卻獲得無窮的利益。

## 三　戰費的眞正來源

籌措戰費，有人主張增稅，有人則主張舉債，將來慢慢償還。他們以爲因爲戰爭費用，過於浩繁，一時不能籌出，祇好將負擔延長，今年用的錢，五年十年後歸還，戰時用的錢，戰後再設法清償。

這個問題，有一基本原則，應該記住：在全國人民立場上說，祇借內債，不能將戰爭負擔延長到將來的。戰爭時期，一切兵士，是當時的人，不能將已生或未生的小孩，徵發到前線去，戰勝敵人。同時戰時的砲火子彈，是戰前或戰時生產的，不能將十年、二十年後的軍火生產，運到前方，去摧滅敵人。將來是無法幫助現在的。至於外債，或用以購買外國軍火，或用以供給軍隊糧食，當然可以將來償還，問題稍有不同。

一個人不能向自己借債，也不能向他的已生、未生的子女借債。他如果一時感到經濟困難，祇有向別人借款。一個國家情形也是一樣。國家可以借債，向富人借債，要平民慢慢的歸還，加重勞苦大衆的末來負擔，這是可以辦得到的。但是戰時的一切軍火、糧食，必須當時支出，無法延到將來。

戰爭費用唯一的眞正來源，是全國生產力在滿足人民普通需要外，還有若干剩餘，用以製造軍火，

供給糧餉。要達到這個目的，有三個方法：

（一）努力增加生產力；

（二）竭力減少普通的消費；

（三）減少與戰爭無關的新投資。

在美國，每年有五十萬萬金元的新投資。有錢的人，收入太大，無論怎樣奢侈浪費，還是用不完，將剩餘的收入，投入新的企業。有些人竟將每年收入的十分之九，變成新的資本。最好能將這筆錢款，用在與戰爭有關的用途上。

此外的來源，大別有四：

（一）政府方面，在戰前應該積存若干軍火及其他戰時用品，這是一種戰爭準備，不過對於長期的戰爭，無論積存多少，不久也要用完了。

（二）向外國舉債，這是可以採用的政策，但是權不在我，要看別國的是否願意。

（三）國民的積蓄，可以利用一部分，但是也要採用嚴厲的手段，而且結果也是有限的。

（四）一國的游資，也許可以利用一部分。但是可以使用的，也祇有一小部分，為數也不會很大。

最後的結論，還是增加戰時生產，使戰爭需用物品，越多越好。同時減少一般人的奢侈浪費，甚至衣食的需要，而使國家多得餘力，以渡過難關。

## 四　戰時公債的討論

發行公債以籌戰費，既不能將負擔延長到將來，且使以後的還本付息，要全體人民負責，要勞苦階級，多數貧民，以至參戰的士兵，全體出錢。國家危急，青年男子，大都犧牲一切，出發作戰，但是有錢的人，如果要他們出錢，卻必須給以債票，一定還本，外加利息以及折扣等其他優待。戰爭終了，如果因為士兵的不顧一切，國家沒有覆滅，則他們還該加倍辛苦勤勞，以償還戰時公債的本息。有錢的不過暫時借出，而無錢的人先出性命，然後再慢慢的，甚至永遠的出錢。

這種政策的不合理，是太顯然了！所以英、美各國經濟學家，大多主張應該採用增稅政策，而且實行累進制，務使有錢者出得比較的多，稍盡他們國民的義務。一個每月收入五十元的人，如果付十分之一的稅，他的生活，多少要受點影響。也許一家的人吃得更壞些，甚至營養不足，也許住得更壞些，甚至不合衛生。但是一月收入一萬元的人，付出十分之一的稅，絕對不受影響，也許生活得會更加合理，更加衛生。如果要他出十分之二、三甚至十分之六、七的稅款，也沒有什麼大關係，但是國家社會，得益無窮了。

如果採用公債政策，將來要增加稅收，以還本付息，結果會使富者更富，貧者更貧，戰爭的效果，如果使社會制度，格外的不平等，經濟分配，格外的不平均，多數人民，又何必犧牲性命以保衛對於他們無益有害的祖國呢？

# 五　漢密登原則

在拿破崙戰爭快要終了時，一八一三年時，蘇格蘭數學教授漢密登（Robert Hamilton 一七四三年至一八二九年）出版他的國債論（Inquiry concerning the Rise and Progress, the Redemption and Present State and Management of the National Debt of Great Britain and Ireland）這部書中，討論每次戰爭，國債必定增加；而用還債基金方法去逐漸減少償還，太不經濟。漢氏認為戰時財政方針，祇有兩個正當辦法：如不能減少國家支出，祇有增加國家正常收入。捐稅政策與舉債政策之爭，可以說是由漢氏開始。他的書，在百餘年前出版，至今仍極有價值。關於國債問題，他曾提出十二原則。戰爭經濟學（The Political Economy of War）的著者侯斯特（F. W. Hirst）曾歸納成為九原則，茲分別略述如下：

第一原則：一國農工商業的生產總額，便是國家全年的收入。從這總收入裏，全國人民得到必需品及供給人生幸福的物品。依他們的地位，分配得多寡不等。政府的收入，或供內政用，或供戰爭用，也從這

裏得到。

National Income 或譯國民收入，或國家收入，可以有兩種意義。第一是指一國人民收入的總數，譬如說英國國民收入，爲二十萬萬鎊或三十萬萬鎊。第二種意義是指政府收入或歲入。通常是捐稅收入及國營事業的盈餘。漢氏以爲，政府的收入，來源是國民的生產；政府收入越多，則人民損失越大。戰事發生，國家支出大增，則人民幸福，必定減少。甚至於必需物品，亦感缺乏。他說：『捐稅雖然不能沒有，但並不是一件好事。如果過重，則中產以下的人，生活必感困苦。至於不必要的政府支出，如可以避免的戰爭，或過於浪費的戰事，或內政費的太不經濟，對於平民大衆，都是有害的。』

第二原則：從國民總收入裏，所能得到的政府收入，是有限制的；可以徵取的捐稅總額，也是有限制的。

不過這種『限度，』大有伸縮性。如用鹽稅、人頭稅等，則負擔落在最貧苦人者身上；『限度』很快的就會達到。但是採取『有錢的出錢』的方針，則限度可以擴大。日、俄戰爭時，日本所得稅率，最高曾達百分之二十五。而一九一四年秋，英國路易喬治，就主張大增所得稅，將稅率增加一倍。一九一五年五月，斯羅登 (Philip Snowden) 甚至提議，所得稅稅率，最高增加到百分之七十五。後來美國過度利得稅稅率，竟高達百分之八十。這種辦法，使政府可得數十萬萬的巨款。而大多數人民，又不大受影響；是最善良的籌款方針。如果一位大地主，每年收租一萬元，繳出五千甚至八千元的所得稅，則生活也許更加合

即，將許多少數人不再過奢華浪費的生活，國家間接也得其利；而政府收入的『限度，』則可以大大的增加。

第三原則：國家應該在平時竭力撙節開支，使收支相抵以後，還有點剩餘，或用以償還以前欠債；或備將來戰爭時取用。

不過這個原則，實在祇是一個理論；事實上，任何國家的政府，都不易辦到。私人經濟，大都是量入爲出，而政府財政，總是採量出爲入的方針。不過私人的這種辦法，比較合理；政府雖然不得不寅吃卯糧，但也不能太過。

第四原則：在戰爭時期，捐稅可以較平時加重，增加部分的稅收及平時收入的剩餘，應用以支付戰費。

不過在戰爭時期，國民負擔捐稅的能力，不一定增加，時常反而減少。事實上，歐戰發生，大陸諸國，大都不主張增稅，以加重人民負擔。如關稅本已減少，但是食物輸入，十分必要，平時的保護稅率，就不得不放棄。俄國政府竟取消酒類專賣，收入大減。不過因爲國難當前，一般人激於愛國熱情，生活水準可以降低。而一切奢侈支出，應該減少。如果採取比較合理的捐稅政策，稅收是可以相當增加的。

第五原則：近代戰爭的費用，總是那樣的大。一年的稅收，無論如何，無法應付。於是不得不用『預支』的方法；這便是借債。捐稅收入，僅用以支付利息，也許能夠用一部分去逐漸還本。

這個原則，是太明顯了。現代的武器，製造既困難，數量又太多。徵兵制度，又使全國壯年男子，幾乎全體動員。所以用捐稅政策以籌戰費，理論雖通，但事實上終難辦到。問題祇在稅收與舉債比例大小而已。

第六原則：戰爭一年，國債增加。戰爭時期越久，債額隨之擴大。和平一年，如收入大於支出，則國債可以減少。和平時期越久，如收入大於支出，則債額隨之減少。如果戰事時常發生，而戰費總額過大，和平時期，收入情況又不有利，則每次戰爭，債額大增，本利相加，變成永久的負債，則債額日增，終至無法負擔。

戰費的過大，使各國政府，不敢輕易言戰。拿破崙戰爭以後，各國對於戰爭，比較鄭重；不像以前那樣，幾乎年年有戰事。克里米戰爭後，英國對於大陸，就採不干涉政策；普奧、普法之戰，法、意之爭，均未十分干預。而美國竟高唱孟羅主義，不預外事。終享和平之賜，為世界最富國家。拿破崙之戰，依漢密登估計，英國中產階級，幾乎將收入的一半，供給政府。而長期的戰爭，使貧窮人民，過於痛苦，則革命叛亂，亦甚可慮。世界大戰以後，各國雖競修戰備，但終不敢正式交戰，這是主要原因。

第七原則：使國債負擔，不致過重，務必延長和平的時期；撙節行政費用，減少戰費，增加平時及戰時的稅收。

據漢密登估計，自英國革命以後到一八一六年，一百二十八年間，戰爭時期為六十六年。和平是六十二年。戰爭的六十六年，舉債總數共計八〇二、〇〇〇、〇〇〇金鎊。和平的六十二年，舉債總數為四四、〇〇〇、〇〇〇金鎊。戰爭一年，舉債的數目，大於平時十六倍。而借債是要付息的。結果使勤勞

有用的國民，擔負加重，使游蕩無益的富者，反多得收入。本利相加，越過越多，使工農商業，大受影響。終至有破產的危險。最好的政治家，應竭力維持和平，而對於國債，應迅速的陸續還清。

第八原則：如果行政費不能再減，戰爭又不能避免，戰費也不能過少，則祇有增加稅收。增加戰時稅收，則舉債數額，可以減少。增加平時稅收，則有較多的餘款，用以還債。捐稅政策，如竭力採用，則可以將平時的剩餘，與戰時的額外支出相等。

漢密登對於英國戰時經濟，當時已發出許多問題：有些戰爭，是不是不必要的？有些地點，是不是並不需要那樣多的重兵？有些殖民地，是不是並不十分需要？戰時財政，是不是十分的竭力撙節？有些供給公家用品者，是不是賺了大錢？有些公款，是不是大量浪費？對於公款的監察，是不是大不歡迎？檢查帳目時，是不是故意拖延？即有問題，是不是設法盡力補救？在政治修明的國家都要發生這些問題，我們這個國家，過去官僚的貪汚，久成習慣，也許格外嚴重吧？

第九原則：真正的還債基金，祇有收入超過支出。祇有這一方法，可以逐漸還清國債。增加收入，或撙節支出，用以還債，則國債方有清償之一日。至於特設還債基金，或用其他方法，都是欺人的。

漢密登氏，可以說是第一位對於戰時財政有重大貢獻的人。他雖專門討論國債問題，而且專門討論「還債基金」問題，但是影響於後世戰時財政方策，確非常的大。「有錢的出錢，」這個原則，平時固應遵守，戰時格外重要。戰爭時期，如果強迫窮苦人民，出錢過多，非但事實上有所不能，而且會有叛亂、革

命等危險。可是舉債政策，實在是有錢人暫時出錢，將來獲利的辦法，吃虧的仍是多數貧民。儘量舉辦直接稅，是歐戰時英、美諸國的財政方針，也是一切經濟學家所主張的辦法。

# 六　英國戰時財政方針

英國首相格那次登(Gladstone)曾將英國對拿破崙戰爭時期，在財政方面，分爲三大時期。一七九三年至一七九八年爲第一時期；籌款方針，以舉債爲主。一七九二年，三釐公債，價格高到九七；到了一七九七年，竟跌落到四七。當時不採捐稅政策，舉債過多，價乃大跌。一七九九年到一八〇二年爲第二時期，此時已實行一種所得稅，但辦理不善，收穫不多。到了一八〇六年以後，稅收辦法，逐漸改進。收入大增；直到一八一五年，情形甚佳；這是第三時期。戰爭結束，使英國國債，增加了六萬一千三百萬鎊。格那次登於一八五三年說，如果所得稅早些實行，而且努力舉辦，則這筆公債，可以不發的。

第一時期，英國財政萬分困難。一七九三年到一七九八年間，國家支出合行政費、軍事費及國債付息，每年平均達三千六百萬鎊；而國家收入，連一切戰時增加的捐稅在內，不過二千萬鎊。收支不敷，每年平均幾達一千六百萬鎊。到了一七八九年，不得已乃創辦所得稅。

第二時期，一七九九年到一八〇二年，每年支出平均數增加到四千七百四十萬鎊。而國家收入，自

二千萬鎊陸續增加到三千三百五十萬鎊。收入雖然較前增加一倍以上，但是收支依然相差極遠。

到了第三時期，軍事格外緊張，費用因以大增。一八〇六年到一八一五年，每年平均支出增加到六千六百萬鎊。在百餘年前，這是驚人的數目。而捐稅的收入，每年平均也達六千四百萬鎊；使收支幾乎相等，則更令人可驚。這不能不歸功於比特（Pitt）所創設的所得稅；稅率雖僅百分之十，所獲已大得可以應付國家需要了。

不過有產階級對於這種所得稅，並不感到過重。當時食物缺乏，價格飛漲，而保護關稅，更有利於地主。而且有錢、有勢的人，常有方法規避納稅；當時所得稅並未實行累進制。所以最富裕階級，並不怎樣吃虧；而物價高漲，使最受損害的，還是貧苦階級。

一八五四年二月，克里米戰爭開始，英國財政大臣適爲格郝茨登，努力實行捐稅籌款政策。他主張大增戰時捐稅，以支付戰費；而這種捐稅，應該是直接稅，使工商業少受影響；經濟不致紊亂。他首先要求，將所得稅，增加一倍。由每鎊徵七辨士增加到十四辨士。到了五月，費用日增，格氏更增加酒稅、糖稅等，以籌巨款。

這種堅決的態度，使英國財政十分穩定；工商各業，不受很大損失。戰爭發生，通常使國家信用，立刻大跌。但是克里米戰爭，英國公債所受影響很小。而且戰事過後，公私經濟立刻復興。公債價格，立刻恢復原狀。戰事結束後，英國公債總額，不過增加四千二百萬鎊而已。

茲將克里米戰前一年到戰後一年的英國三釐公債市價，表列如下：

| 年度 | 最高價 | 最低價 |
| --- | --- | --- |
| 一八五三年 | 一〇一 | 九〇又四分之三 |
| 一八五四年 | 九五又八分之七 | 八五又八分之一 |
| 一八五五年 | 九三又四分之三 | 八六又四分之一 |
| 一八五六年 | 九五又八分之七 | 八五又八分之一 |
| 一八五七年 | 九四又四分之一 | 八六又二分之一 |
| 一八五八年 | 九八又四分之三 | 九三又八分之七 |

可見在戰後一年，公債市價並不低於戰前。最高價雖然稍小，但是最低價反高些。

一八九九年十月到一九〇二年四月的南非戰爭，英國財政方針就不如克里米戰爭時的良好。這次戰爭，以世界一等強國對付不足道的若干異國海外移民，竟死傷達三萬人。大戰三年，仍未得完全的勝利。開戰之初，英國過於樂觀，認爲不費什麽力量，就可大勝；當時財政大臣黑克比溪（Sir Michael Hicks-beach）向議會宣言，一切費用，祇要一千萬鎊就行。而且南非金礦，那樣豐富利益極大，可以使英國人民，絲毫不增負擔。但是結果一共費去二萬五千萬鎊；國債增加了一萬六千萬鎊；公債價格跌落百分之二十。一切工商證劵，跌落更甚。南非戰爭，在大英帝國歷史上，是十分可恥的。當時英國政府，野心太露，過於輕敵，而國家財政，更因預料錯誤，頗受影響。三十五萬的海外移民，爲了爭取自由，竟能抵抗一等

強國，這是人類史上，値得特別注意的一件大事。

歐戰發生後，倫敦銀行界，大家傳說，帝國軍事委員會，對於海陸軍，軍運、糧食等等軍事問題，都有充分的準備，衹有對於戰時財政問題，沒有預先想到。這種傳說，究竟對不對，暫且不說，不過事實證明，大概是的確的。時常有人責備我們，對於戰爭，沒有準備，但是事實上，在海陸軍事方面，我們確是準備得十分充分的。但是在金融方面，我們顯然沒有計畫周到的政策，使戰事發生，可以儘量利用全國的經濟力。

戰事發生後，有些人民，甚至於有些銀行，貯藏黃金，在那種時候，是很不應該的。當時流通的，衹有英倫銀行鈔票，最小的票額，是五英鎊，此外，就沒有較小的法幣了。大家知道，英國的銀行家，早就通知財政部，如果發生銀行恐慌，一定需要比五英鎊一張較小的法幣的。但是財政部並未立刻設法補救，使我們的金融方面，有莫大的缺陷。如果戰事爆發時，我們就有一鎊一張的鈔票，或預先要英倫銀行準備一鎊一張的鈔票，也許可以避免暫停付款這個不良的金融辦法。

對於規模這樣大的戰爭應有的一些政府財政的大問題，也沒有相當的注意，週密的計畫。當時大家以爲戰事至多不過幾個月就要完結，經濟的犧牲是那樣的大，歐洲各國不會支持很久的。對於一般的人，沒有金融的遠見，還可以原諒，但是當局者，不應該沒有遠大的計畫。況且軍事意見最受人尊重的，吉青納勳爵(Lord Kitchener)早就說過，戰事會延長三年。而我們財政部的專家們，非但在戰事未發

生前，沒有怎樣準備，而且在戰事爆發後，還沒有努力設法。在戰爭期內，許多國策的錯誤，都由於大家都以爲戰事至多六個月後，一定終了。不過六個月後，還有六個月，終會有完結的一天呵！

財政是當局們的一個非常重要的工具，可以用以指導人民的經濟活動。在平時已經如此，不過平時的財政收入，在國民收入的總數中，祇佔比較很小的部分，但是在戰時，政府用捐稅及公債，取得巨款，簡直有無限權力，可以使國民人民的消費，走上正軌，減輕戰爭的費用，維持金融的力量。

我們如果想到戰事爆發時國民的情緒，一切階級的熱烈，大家都情願爲國家及文明奮鬬，個人的生命及財產，不惜犧牲，大家所想的，祇有戰爭與勝利——想到這一切，我們可以斷言，如果財政政策，比較好些，更大膽的，更聰明的利用財政的工具，英國的戰爭史，及其政治的及社會的影響，一定會格外良好，格外純正，格外高尙。後來有許多人，想利用戰爭賺錢發財，我們的財政家、金融家，不能不負相當的責任。

當時一般國民的精神，政府應該利用的。一切階級的國民，都熱心愛國，情願犧牲，政府應該有遠大的財政計畫，不該隨隨便便，敷衍拖延，把平時的方法，應用於戰時，一點也不想想是否適當。如果政府預先想到這些問題，就可以知道戰時眞正的經濟問題，並不在籌款。因爲無論什麼時候，籌款總是一件容易的事，祇要備一印刷機，多印鈔票就行。戰時眞正的經濟問題，在怎樣把全國的經濟力，從平時用途，移轉到軍事用途。換言之，國民個人爲了舒適及娛樂而享受的貨物及勞力，應該移轉方向，用之於軍事方

面。軍事的需要，應該用現在的生產去供給。一切交戰國家，開始作戰，是用一些貯存的軍用品，如戰船、軍器之類。但是戰時的一切軍需品、糧食、衣服等等，應該在戰時儘量生產，纔能繼續的補充。

在戰爭時期，政府所要解決的眞正的問題，是設法使國民減少消費：少購貨物，減少享受，務使海陸軍需要的一切物品，都歸政府所有。有些貨物或勞力，交戰國如果能與外國交通，可以從外國得到。外國目前的生產，可以幫助。不過這樣辦，是要有條件的：或是交戰國將本國的貨物運往外國，以交換購進的軍用品；或是向外國借得債款；或是本國保有許多外國證劵，可以出售。不過用第二、第三兩種方法，這個交戰國，將來會變成較貧的。如果是向外國借債，將來應該輸出貨物或服務，以還本付息。出售外國證劵，則以前可以向外國獲得的財貨，以後是沒有了。

所以一個預先計畫到戰時經濟的政治家，最應該視爲政策中心的問題，便是怎樣能使全國人民的活動，不再供給自己的舒適與娛樂，而儘量生產軍用物品，而且在這樣辦的時候，怎樣設法使全國經濟的平衡，不受太大的騷擾，最重要的，使國家財政所費，儘量的少。我們如果不說「金錢」而用「經濟力單位」去計算，對於這個問題，更加容易明白。一個國家，開始作戰，就要用若干「經濟力單位」於軍事方面，供給軍人們所需要的一切。如果在開戰時，全國最高的生產力，以「經濟力單位」計算，假定是十萬萬，如果全國的武力，需要五萬萬單位纔能維持，那末全國人民平時的消費，應該減少一半，纔能省下軍事所需要的那些貨物及勞力。

換句話說，全國人民的購買力，應該減少，使供給人民需要的生產力，可以省出，以供軍用。而使一般市民購買力減少的方法，最直接的、最簡單的、最乾淨的是什麼呢？最好的辦法，顯然是徵收公平的捐稅。國家課稅時，事實上等於向人民說：國家需要某種貨物及勞力，你應該犧牲一點，不要購買，而使你能夠這樣辦，最簡單的辦法，便是把你的金錢，交出一部分，減少你的購買力。海陸軍所需要的一切，都用捐稅方法，從你的手裏拿來。結果是你的舒適及奢侈，要減少一些，把你省下來的錢，購買軍用物品。

如果採用這種政策，戰爭對於社會的犧牲，可以大大的減少。不會有一般物價的飛漲，因爲貨物及勞力的要求，並未增多。政府購買多少，個人的購買，減少多少。政府所需要的勞力是多少，個人所需要的，就減少多少。政府既不用大量借款，也就用不着增加許多貨幣，不過把個人的購買力移轉給政府罷了。而且這種辦法，是漸進的。不會有忽然的嚴重的紊亂，戰事所費，漸漸增加，政府需要的貨物及勞力，漸漸增多，一般人民的奢侈浪費，戰前以萬萬計算的耗費，現在逐一消滅。這些奢侈浪費減少以後，所消耗的貨物及勞力，自動的移轉到生產軍用物品或人生必需品。用這種簡單的金錢分配方法，一切提倡節約的宣言，以及糧食統制，國民服務等複雜而麻煩的問題，可以不必發生了。

也許有人反對，認爲這種辦法，理想太高，現代國家，沒有一國能夠辦到。這也許是事實，不過如果政府確實大膽，且有遠見，也許可以使全國人民，用這個方法，去解決戰時問題的。至少我們應該看看歷史，我們的祖先，在每次大戰時都用捐稅方法，以籌戰費。現在可以同樣的這樣辦，也許可以做得更好，因爲

現代的財政問題，格外重要。拿破崙戰爭及克里米戰爭時，我們的戰費，一半是籌自稅收，而這次歐洲大戰，由捐稅方面籌得的戰費還不到百分之二十。爲什麼會這樣呢？一部分當然因爲我們的政治家，疏懶遲緩，毫無勇氣，一般官員們，忙於例行公文，無暇想到遠大的計畫。但是我想主要的原因，還在我們的稅收制度。雖然比較別國，也許已經是最好的，但是仍然含有許多不公平的地方，無法大規模的施行。如果硬幹，一定會使國民十分不滿，使戰事的進行，大受影響。

現在的勞動階級，已覺悟到他們的力量，不能再徵收一般日常消費物品的重稅，像從前那樣，苛雜繁重，產生普遍的貧困。這種間接稅，使貧窮的人，負擔最重，結果是極壞的。譬如麪包稅，對於富翁，無甚關係，但是收入極少的人，負擔就非常的重了。所以麪包稅、鹽稅等等，一個國家，不應徵收的。直接稅不然，如所得稅及遺產稅，都可以累進增加，越富的人，徵收越多，並沒有什麽困難。可惜我們的所得稅，仍然非常的不公平，如不根本改革，很難得到最大效果。

現在政府籌措戰費，百分之八十，得自公債。如果認購公債的錢，是人民所節省下來的，還沒有什麽。他們省下來的貨物及勞力，可以讓政府用於戰事，這與捐稅差不多。不過以後還本付息，都要再增捐稅，使後來的經濟問題，格外麻煩，這是極大的缺點。但是事實上，認購公債的錢，不一定是節省下來的。許多是利用金融組織的種種方法，甚至於利用印刷機，多印鈔票，以換得公債，結果使政府得到許多新的貨幣，許多是政府自造，或別人爲政府製造的。

這種不正當的辦法，使一般物價，一致高漲。這是一種間接抽取的一般日用物品的稅，非常不平，令人怨恨。勞動階級，雖然不明白物價提高的原因，但是他們看見工資的購買力減少，當然相信他們是受了資本家的剝削。由於戰爭，富人越過越富，他們則大受損失。這種通貨膨脹的政策，加深階級間的怨恨，社會的影響，是無可否認的。有些人以爲這件事是不能避免的，但是無論如何，總可以設法，使這種現象，大大的減輕。

# 七 美國戰時財政方針

從歐戰開始到美國參戰的三十三個月內，美國的實業，大部設法適合於製造各交戰國的軍需品。工業、農業、礦業及其他產業部門，都大大的擴充；黃金不絕的流入美國，外人持有的有價證券，都回到美國人手中；美國與各交戰國及中立國間的國際貿易，都有巨額的出超。航業比前一代有更長足的進步。利潤是一倍、兩倍、三四倍的增加，鋼，戰前每噸售價十九金元，現在增加到四十四金元；每噸九金元的生鐵，增加到十七金元；銅，每磅由一角一分（美金）增加到四角四分。亞麻由每噸四百金元猛漲到一千三百金元。許多別的商品，都漲到空前的價格。

在一九一六年年終，政府警告各銀行，對於不大流通的外國庫劵，不可存積過多。各金融機關，於是開始整頓，準備一切。在一九一七年之初，各聯邦準備銀行的放款，爲二萬二千二百萬金元，到了美國宣戰時，已減爲一萬六千八百萬金元。聯邦準備銀行的鈔票，大量的印好，分送給全國的分支庫，一旦有事，可以立刻應用。一九一七年四月六日，正式宣戰，美國的銀行制度，情況極其健全。全國的生產，達到空前

的最高度。所存黃金的數量，又是美國歷史上從來沒有的。本是負債國的美國，現在變成債權國了。美國人民，借給各交戰國的外債，爲數達二十九萬萬金元以上。國庫的情況，也非常雄厚。過去三四年的關於捐稅的立法，使政府很有辦法，隨時可以容易的，迅速的增加稅收。政府的債務，數目很小，信用則非常的高，政府的支出，又是差不多沒有增加。

雖然有這些情形，但是世界各國的通貨膨脹以及普遍的物價提高，使一九一七年美國的戰時財政，遇到一些新的問題，是一九一四年其他交戰國所沒有的。這幾年內金元的購買力，有嚴重的低落，下列各指數就很明顯的表示：

第二十表　一九一四年到一九一七年指數的增加表

| 根據： | 一九一四年七月 | 一九一七年四月 |
|---|---|---|
| 倫敦 Statist | 一〇〇 | 二一三・〇 |
| 倫敦 Economist | 一〇〇 | 二一〇・八 |
| Bradstreet | 一〇〇 | 一七四・五 |
| 美國勞工部（躉售物價） | 一〇〇 | 一七二・七 |
| 美國勞工部（零售物價） | 一〇〇 | 一四二・〇 |

美國戰時財政的計畫，因此不得不顧到物價的昂貴及商品與勞工的增價。在一九一四年，一百萬萬金元所能辦到的，在一九一七年，事實上要用兩百萬萬金元纔行。不過另外一面，美國政府可以利用

三年來歐洲各國的經驗。他們的錯誤，我們可以避免，他們的辦法，我們可以隨便借用，他們時常犧牲極大纔能做到的方法，我們可以採擇修正，適合我們特殊的需要。關於徵兵問題，尤其是分期入伍的辦法，英國曾犧牲極大，纔能得到的經驗，可以給我們利用。在稅收法制方面，以及減少非必要工業的貸款，計口授糧的辦法，戰時儲蓄證劵的發行，重視國民的節省等等，這些還有其他的教訓，都是歐洲各國的經驗，教給美國的。到了此時，戰事已發展到相當的時期，必要的財政機構，已經確切固定的完成了。最初的財政方法，已經試驗成功，而且已經認識了必須將全國的一切經濟力量，整個完全的動員。

美國戰時財政的方針，是明白規定，週密計畫的。立刻就要徵收重稅。稅收不足應付戰費時，方用公債方法去補足。在一九一七年六月三十日年度終了時，我們知道所有戰費，得自稅收的，約佔三分之一，其餘三分之二，則舉債籌得。財政部長第二年就把這個比例，定爲原則，稅收與舉債，兩方所分的負擔，以此爲根據。財政部長麥阿杜（McAdoo）於一九一八年六月五日，致書參議院籌款委員會主席吉勤(Claude Kitchin)曾把這個原則，明白的說明：

「在一九一七年度（自一九一七年七月一日到一九一八年六月三十日）美國的支出，預計在一百二十五萬萬金元到一百三十萬萬金元之間。這些款項，三分之一，將得自稅收，三分之二，則得自借債。債務則全部爲長期的公債，即第一、第二及第三次自由公債及戰時儲蓄證劵。這種辦法，使我們十五個月的戰爭中，財政的情況，我相信，是任何國家所及不到的。

關於稅收的辦法，如果我可以大膽建議，我的意見是：

（一）在一九一八年度，支出的經費三分之一，應該得自捐稅收入。依我的估計，這些稅收，總數約爲八十萬萬金元。

（二）對於一切戰時利潤，應徵收高稅率的眞正的戰時利得稅。

（三）對於所謂不勞而獲的收入，應課更重的稅，使這方面的普通所得稅，稅收大大的增加。

（四）一切奢侈品，均應課以重稅。」

爲了募得必需的債款，財政部起初採用一種方法，後來竟變成了固定的政策。這是發行一種短期的國庫證，在預定的長期公債——後來對於稅收，也用此法——尙未募集以前，發行這種證劵，將來即用長期公債去換償。一九一七年到一九一九年，美國發行國庫證，總計幾達三百萬萬金元。財政部發行這種證劵，由十二所聯邦準備銀行認銷。聯邦銀行，等於財政部的代理人，五次公債，都是他們代銷的。辦法大致如下：財政部把所需要錢款的數目，預先通知銀行，各銀行於是在資產中，提出百分之幾，用以認領國庫證。各聯邦準備銀行，依各區銀行資產的多寡，規定應攤數目，財部發行證劵時，依此比例認領。銷售證劵，所得的錢，便做爲政府的存款，政府爲支付薪俸、購貨付款及其他支出，隨時提用。政府的擔保品，大都存在這些銀行裏，這種方法，有時不過是轉帳而已。然後發行自由公債，募得的款，將短期證劵還淸，所餘的仍做爲政府的存款。這種辦法，把戰費的籌措，分配給全國的金融機關，證劵是逐漸的認領，信用

是逐漸的吸收，發行公債募得現款以後，這些證劵隨之償還結淸。以十萬萬金元計的交易，竟能不感困難，金錢市場，不致大受影響。

這種發行國庫證借債的方法，雖然使政府能够不妨礙商業而籌得巨款，但是容易引起信用膨脹，的確也有不良的影響。事實上，銀行認領國庫證時，並不立刻付現，大部分不過增加政府的信用存款。在法律上，這種政府的存款，銀行可以沒有準備金的。普通的存款，銀行必須有相當的準備金，這種辦法，可以限制信用膨脹，而政府的存款，無此限制，當然容易發生信用的膨脹。雖說信用膨脹的原因，大半由於商業的莫大發展及政府的巨額支出，大大的超過人民的儲蓄，不完全由於財政部的發行國庫證，不過事實上美國的信用貨幣，的確過於膨脹，超過了金錢的需要，結果使物價很受惡劣的影響。

戰時公債的銷售，前面已經說過，也是由十二處聯邦準備銀行經手。這件事，也是採用依各銀行資產的多寡分攤認銷的方法。每一準備銀行區，設立一所組織十分完善的銷售機關，每次發行公債，以三四週的努力推銷，徵求認購人，竭力設法使一般民衆，購買本區經售的公債。全國人民認購公債，十分踴躍，各區所經售的數目，很少沒有完全售出的。每次公債，認購數目，總是超過發行額。銀行便是政府的財務代理人，代收繳款，分發債票。

前四次自由公債的條例，准許借款給協約國，總數達一百萬萬金元。在美國政府財政上，這還是一個新方針，非常使人注意。借款的辦法，曾經非常詳細的研究。美國財政部先規定協約國政府借款的數

目，然後購買各國的債券，其利率及條件，與美國爲此目的而發行的公債，應該大致相同。外國政府，拿出短期的或活期的證券，由美國財政部予以保證。外國政府用這個方法，借到的美國外債，分別存入美國各銀行。以後購買物品，隨時提用。又爲了使協約國政府購買，可以得到最大效率，避免彼此間或與美國政府競爭起見，乃特設協約國際採辦委員會（Inter-Allied Purchasing Commission），經手各協約國政府在美國購貨事務。外國政府活期證券的利息，起初定爲年利三釐，不過後來因爲美國的政府的國庫證爲三釐又四分之一，不久也增加到此數。後來又陸續增加到三釐半、四釐又四分之一，最後提高到五釐。

# 一 戰費與金融

歐戰時期，各國的籌款政策，大都是舉債，祇有英、美兩國，竭力採用捐稅政策，籌得一部分的戰爭費用。戰爭開始，各國都極樂觀，以為不久可以戰勝，馬上向敵國要求賠款，非但彌補一切損失，而且可以賺一筆錢！同時又非常的自私，以為戰爭費用，這一代不必完全負擔，可以請子孫們也出一部分，發行長期的債票，由下一代去分期付還。在資本主義的國家，舉債又是比較的容易。趨易避難，是當時各國政府的唯一方針。

自十四世紀到十六世紀，各國的資本，大部用在農田方面。當時的資本家，便是地主。但是印度的交通縮短，美洲新大陸發現後，商業資本，於是逐漸興盛。到了十八世紀末年，英國工業革命，開始有工業的資本。到了十九世紀，公司的組織，逐漸發達。鐵路、航運、礦業等等大工業的興盛，吸引許多人投資。機器的發明，更大大的增加工業的資本主義。各國國富，於是大增，下表足以表示：

英國的財產價值

| 年度 | 全國總計（百萬金元） | 每人平均額 |
| --- | --- | --- |
| 一八二二年 | 一二、五〇〇 | 六〇〇 |
| 一八四五年 | 二〇、〇〇〇 | 七一五 |
| 一八六五年 | 三〇、〇〇〇 | 一、〇〇〇 |
| 一八九〇年 | 五〇、〇〇〇 | 一、三五〇 |
| 一九一〇年 | 七二、〇〇〇 | 一、五六〇 |

法國的財產價値

| 年度 | 全國總計（百萬金元） | 每人平均額 |
| --- | --- | --- |
| 一八五三年 | 二五、〇〇〇 | 七〇〇 |
| 一八七八年 | 三五、〇〇〇 | 九三〇 |
| 一八八六年 | 四〇、〇〇〇 | 一、〇五〇 |
| 一九一〇年 | 五九、〇〇〇 | 一、四七五 |

美國的財產價値

| 年度 | 全國總計（百萬金元） | 每人平均額 |
| --- | --- | --- |
| 一八五〇年 | 七、一三五 | 三〇八 |
| 一八七〇年 | 三〇、〇六八 | 七八〇 |

| | |
|---|---|
| 一八九〇年 | 六五、〇三七 | 一、〇三六 |
| 一九一〇年 | 一八七、七三九 | 二、〇四〇 |

在英國，九十年間，國富增加了六倍。美國則於六十年間，增加了二十多倍。財產既增加，收入隨之增高，儲蓄錢款，也年年增加，國內遂擁有許多游資。種種金融機關，於是發達。銀行吸收存款，用在工商各業。又有交易所的成立，非但大量物品，在此交易，而且可以買賣證券，產生所謂證券市場。

同時政治的改革，政府漸能穩定，遵守憲法，對於債務，信用漸高。而且各國政府，大都受有財階級的控制，有財者當然願意借款給政府。而政府既號稱民主，不得不做些公益的事，如教育、道路、公園、救濟等，在在需款，捐稅不足，則借款支付。但是使政府借債的最大原因，還是戰爭及軍備。各國債務的增高十九與軍事有關。茲將世界各主要國國債總額的增加情形，表列如下：（單位百萬金元）

| 年度 | 數量 | 年度 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 一八四八年 | 七、六二七 | 一八九〇年 | 二七、五二四 |
| 一八六〇年 | 一〇、三九九 | 一九〇八年 | 三六、五四八 |
| 一八七〇年 | 一七、一一七 | 一九一二年 | 四二、〇〇〇 |
| 一八八〇年 | 二七、四二一 | 一九一三年 | 四二、九四〇 |

六十年間，各國國債，增加了五六倍。一八六〇年前，有克里米等戰爭，一八六〇年到一八七〇年，有

美國南北戰爭及普、法戰爭，使國債增加了百分之七，而歐戰前四五年間，戰雲瀰漫，各國積極準備，乃使國債增多了七十萬萬金元。

各國資本既增，本國使用不完，於是轉向外國投資。一九〇九年，英國在美投資額達三十五萬萬金元，法國投資額，也達五萬萬金元，德國投資約十萬萬金元，荷蘭投資額也達七萬五千萬金元。歐洲各國，在美國的投資，約達六十萬萬金元之多。每年獲得利息，約二萬二千五百萬金元。在歐戰以前，英國向殖民地及外國投資額，逐漸增加，有如下表（單位百萬金元）

| 年度 | 數量 | 年度 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 一九〇七年 | 七〇一 | 一九一〇年 | 七五四 |
| 一九〇八年 | 六四九 | 一九一一年 | 九六一 |
| 一九〇九年 | 五五〇 | 一九一二年 | 一、一三〇 |

一九一三年年底，據培盧(Sir George Paish)估計，英國對外投資達二百萬萬金元，佔英國投資總額百分之二十三。戰前每年獲得利息，達十萬萬金元。

法國對外投資，爲數也大。一九〇二年，約達三百萬萬佛郎，十年以後，據居帋 (Yves Guyot) 估計，超過四百萬萬佛郎，合美金九十餘萬萬金元。德國對外投資，在戰前約達四十八萬萬金元。這是何伯森(C. K. Hobson)的估計，但美國聯邦商業委員會(Federal Trade Commission)則估計較高，認爲在

七十五萬萬金元到八十五萬萬金元之間。比國與瑞士，投資國外，也均超過五萬萬金元。

歐戰以前，各國政府，大都早有準備。一九一一年摩洛哥事變發生，據說德皇曾想開戰，但是財政大臣認爲財政方面，準備尚未充分，不可宣戰。當時法國資本家，向德國收回許多欠款，又大量賣出德國的證券。

於是德國乃舉行一種特殊的直接稅，名爲國防捐款（Wehrbeitrag），又竭力增加德意志銀行的黃金準備，同時發行小額鈔票，規定爲法幣，國庫券也可以流通。這種政策，使德意志銀行的存金增加，一九一一年七月爲二萬五千八百萬金元，一九一四年七月幾達三萬四千萬金元。

歐戰發生時各國金融情況：一九一四年六月二十八日，奧國大公暗殺事起，維也納市場價格，立刻大受影響，一切證券，跌價百分之十到二十。七月二十八日奧匈帝國對塞爾維亞宣戰，維爾納、馬德里、布魯塞爾等處交易所宣告停業。法國繼之，倫敦交易所也於七月三十一日上午停業，紐約交易所也於數小時後閉門。

八月一日，倫敦人士，羣向英倫銀行提款，但是他們很驚異，祇能領得十分之一的金幣，其餘十分之九，是英倫銀行的鈔票，在英國這還是空前的奇事。鈔票票面，最小是五鎊，對於日常購買物品，十分不便，這與上海戰爭初發生時，一元鈔票的堅俏，有點相似。因此許多人持有銀行鈔票，要求兌換金幣。這些情況，使英倫銀行的黃金與鈔票，損失了一千萬零八百萬鎊。黃金準備減少到祇有二千七百萬鎊。爲緊急

應付起見，英倫銀行乃宣告暫停營業三天。德國方面，在八月三日這一天內，柏林各儲蓄銀行，提存達五千七百萬馬克。法國情形，由於敵軍入境，當然更壞。各國對於這種危急情形，應付方法，共計有三，一是暫停付款，二是維持現金準備，三是增發紙幣，茲分別略述如下：

（一）暫停付款（Moratoria）　法國在拿破崙戰爭時代，時常採用暫停付款，以應付經濟的、金融的恐慌。一九一四年戰爭爆發後，差不多所有的交戰國，都用這個方法，以應付時局，甚至有些中立國家也用此法。英國政府，於八月二日公布延期付款法(The Postponement of Payment Act)，為期一月，以後更延長到十月四日。當時可以不付的錢款，為數約達四萬萬鎊。八月四日以前承認的期票，英倫銀行可以貼現，如到期未還，可以延長到戰爭終了一年，利息較銀行率高兩釐。同時英倫銀行更貼現新承認的期票，如有損失，則由政府負擔。在政府擔保下貼現的錢款，達四萬五千萬鎊之多。但是大部分債務，後來均陸續還淸，政府損失，估計約三千萬鎊。

法國政府，也規定延期付款一個月，後來繼續延長，有的債務，延長到戰事終了。一切責任，均由法蘭西銀行負擔。一九一八年八月，法蘭西銀行所有戰前票據，為數達四十五萬萬佛郎，但是後來逐漸償還，所以法蘭西銀行的損失，為數甚微。其他各國的情形，大都相似。

有一件事，很值得注意，是法國當時，一切住戶，可以不付房租。無論貧富，租屋可以不付房金。大多數房東，當然還有維持的辦法，但也有些窮房東，竟降為房客的女傭。法律並且規定，一切租約，均應繼續到

戰爭終了時爲止，所以房客的地位，是非常穩固的。後來法國政府，爲救濟房東起見，乃規定在一萬人口以下的自治區，房東的收入，如不滿五千佛郎，由政府津貼半數，人口超過一萬的自治區津貼額不得超過八千佛郎，在巴黎則不超過一萬佛郎。

在德國，所用方法，稍有不同。雖也曾一再宣布停止付款，但是德意志銀行，可以隨便借款，又設立貸款處(Darlehenskassen)，對於一切票據，甚至商品，均可抵押放款。事實上不過將死的票據，變成活的，但是終要償還的。這個方法，使德國發行大量紙幣，引起通貨膨脹，結果反而更壞。

（二）維持現金準備　歐洲各國，大部分的黃金準備，都存在中央銀行裏，開戰以後，大都停止兌現，使黃金不致損失。茲將各國戰爭時期黃金準備數，表列如下：（單位百萬金元）

| 年度 | 英國 | 法國 | 俄國 | 德國 | 奧匈 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一九一四年七月 | 一九〇 | 八三〇 | 八〇〇 | 三四〇 | 二五五 |
| 一九一四年年底 | 三三八 | 七九九 | 八〇三 | 四九九 | 二一四 |
| 一九一五年 | 二五一 | 九六八 | 八三一 | 五八二 | 一三九 |
| 一九一六年 | 二六四 | 六五三 | 七五八 | 六〇〇 | 五九 |
| 一九一七年 | 二八四 | 六四〇 | 六六七 | 五七三 | 五三 |
| 一九一八年 | 三八四 | 六六四 | …… | 五三八 | 五三 |
| 一九一九年 | 四四四 | 六九五 | …… | 二五九 | …… |

上表表示，除奧匈帝國外，各國黃金準備，並未減少，而且都還增加不少。値得注意的，是各國國民，頗多將所藏現金，交給國家，換得鈔票，便是鈔票開始跌價後，依然如此。德國首先規定，不得私下買賣黃金，並禁止黃金輸出。在德國，到處是『私藏黃金，有害祖國』的標語。兵士拿二十個金馬克，兌換鈔票者，給假兩天，學校兒童，拿十個金馬克，兌換鈔票者，給假半天，有些戲院，用金馬克購票，則多給一張票。又從比國、奧匈及土耳其獲得黃金，使德國中央銀行的存金，幾乎增加一倍。

法國也採用同樣辦法。到了一九一五年年底，存金增加到十萬萬金元，但因在外國借款，將黃金運出四萬萬金元，帳面上是『存在外國。』上表雖未將此數列出，但是法國存金，事實上也是增加的。

俄國的統計，上表所表現的，雖未增加，但也與法國一樣，將黃金運到外國。一九一四年十一月，因向英國購買軍火，運到倫敦黃金四千萬金元。俄國也採用種種方法，引導民衆將黃金交給政府。

（三）增發紙幣　戰事開始，普通票據，既形停止，而一般人民的貨幣要求，又甚迫切，於是祇有增發鈔票以資應付。有些人以前用期票或支票付款，現在不得不用錢幣，要求既增，供給也該增加。而且有些人民，私藏貨幣，市面上流通的，更感不足。紙幣的增發，更刻不容緩。

英國於一九一四年八月六日，公布貨幣鈔票條例，規定發行銀行，可以增發紙幣，一切損失，由政府擔負。同時政府也直接發行紙幣，而且額數祇有一鎊及十先令，十分便利，這是法幣。郵局匯票也認爲是一種法幣。後來政府購買物品，常以紙幣支付，發行額於是逐漸增加，一九一五年十一月二十六日爲五

千萬鎊，一九一七年十一月十四日，增加到一萬九千萬鎊，到了一九一九年一月一日，增加到五萬二千萬鎊。

在英國金融史上這還是空前的一件事，因爲以前政府從來沒有直接發行過紙幣。英倫銀行的鈔票，最少額是五鎊，對於通常買賣，十分不便，而一般人民，則私藏金幣，當時的政府，不得不自行發行小額的紙幣。後來需款漸殷，政府乃利用這個比較容易的方法，以應付急需。

在法國，紙幣發行權，由法蘭西銀行專利，政府不必直接發行。發行額雖有規定，但是政府於必要時，可以隨時增加。各年增加的情形，有如下表：

| 年度 | 數量(佛郎) | 年度 | 數量(佛郎) |
|---|---|---|---|
| 一九一四年七月 | 九、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇 | 一九一六年 | 一七、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇 |
| 一九一四年十二月 | 一〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇 | 一九一七年 | 二二、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇 |
| 一九一五年 | 一四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇 | 一九一八年 | 三〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇 |

法蘭西銀行，在戰爭時期，大量放款，同時又借給政府。停止兌現後，金幣不再流通，於是大量發行五佛郎及十佛郎的鈔票。法國南部，有些商會，更發行一佛郎及半佛郎的紙幣，以應市面要求。

俄國紙幣的發行額，增加更速。一九一四年七月八日，發行額爲十八萬萬盧布，一年以後，增加一倍，達三十八萬萬盧布。一九一六年二月十六日，竟增加到五十八萬萬盧布。黃金準備的比例，則由百分之

五十，減少到百分之二十八。由於停止兌現，發行的鈔票乃成爲不能兌現的紙幣。

德國也於開戰時停止兌現，並鑄造銀幣，以應付市面，但是不久就發行十馬克的國庫劵，可當鈔票用。後來貸款處成立，凡是銀行所不接受的票據及貨物，也可以抵押貨款，付以貸款處劵。劵額起初最低是五馬克，後來則發行一馬克及兩馬克的。雖非法幣，但是一切政府進出可以通用。這些紙幣，毫無黃金準備，而以抵押品爲準備。至於奧匈帝國，紙幣發行，爲數更無限制，直到戰爭終了，價值大跌，引起無可挽回的通貨膨脹。

## 二　戰時世界金融市場

一九一四年六月二十八日奧國太子在塞爾維亞遇刺，歐洲風雲極度緊張。歐洲各國金融，立刻大受影響。一個月後，七月二十八日奧國對塞宣戰，三十一日倫敦交易所就停止營業，這個世界金融的中心，竟不能應付各國提現的要求。紐約交易所不久也停業，全世界的交易所，都採取同樣步驟。貨物停滯，匯兌不靈，恐慌混亂，達到極點。

英國以世界最富的國家，久執全世界貿易、金融的牛耳。倫敦內城（City of London）的票據，等於世界的貨幣，黃金買賣完全自由，英倫銀行，存金甚多可以無限制的兌現。世界大銀行，無不在倫敦設立分行。英國資本，每年經由倫敦，投到外國的，總在一萬五千萬到二萬萬鎊之間。而英國商輪，佔世界總噸數之半，更為國際貿易主要工具。倫敦是世界的心臟，對於各國，固然有功，但是也依賴全世界的工商業活動，得到繁榮。

歐戰爆發，這個巧妙繁複的金融組織，第一次無法維持。外國人存款在倫敦的，要求提現，第一次遭

受拒絕。此時英國海陸軍人，超過四百萬，費用已够浩繁，而法、俄、比、塞諸國，又賴英國資助。一九一六年度的預算，已使英國人民，將收入的四分之一，供獻國家。每天用費，達五百萬鎊。本來用在工商業及國外投資的資本現在不得不用以應戰爭的需要。

英國加入戰團後，英、德貿易，當然停頓。在歐戰以前，英國對外貿易，除印度外，德國佔第一位。戰事發生，德國方面應付的帳，當然止付，損失不貲。北海以及巴爾的克海方面，英國商船，被扣甚多，海航交通，又甚危險，甚至印度與南美的航路，都不安全。普通工商業，既受戰事影響，失業人數，立刻大增。食物、燃料等日用物品，供給減少，價格日漲，貨幣購買力減少，工人要求增加工資，工廠不得不支付戰時津貼。蘭開夏紡織工業，受害最甚。海岸漁業，先因北海的水雷，後因德國的潛艇政策，損失亦大。

土耳其加入戰爭後，打打來爾（Dardaneller）路線不通，俄國小麥無法運至英國，麵包價格，於是飛漲。肉類價格，也不斷增高。食糖市場，開戰後卽十分混亂，英國政府，不得不以最高價向東西印度直接購買。至於奢侈工商業，營業所受損失，更不能以數目計了。

富裕的英國情形，已經如此，其他各國，更爲困難。比國國土被佔，受害最大，戰區人民，全賴美國一團體維持，不致全部餓死。德國宣言，因英國海軍，沒收一切運往德國的糧食，不能以德國糧食，供給比國人民。法國北部各州，情況亦相同。德、法等國，動員人數過多，許多從事有用農工商業的人員，被徵入伍，一切生產均大受影響。技術工人出發前線，工廠效率，立刻減少。農村中大部分由婦女老幼，替代壯年農夫。比

國、法國北部以及東普魯士常處戰區，糧皮草秣，大量損失。柏林、巴黎等大陸都市，物價增漲，更甚於倫敦。祇有俄國，因地土廣漠，內地糧食因運輸不便，價格反而低廉。但是都市物價，卻立刻大漲。後來紙幣發行額過度增加，物價更難維持了。

唯一得到利益的，祇有中立的美國，——日本情形也相同。一八七〇年普、法之戰，英國嚴守中立，獲利甚厚，一九一四年、一九一五年、一九一六年的美國，地位亦然。歐洲各國，打得精疲力倦，美國逐一躍爲世界第一富強的國家。

在歐戰前，紐約祇是一純粹美國的市場。所有資金，供給美國市場，還不大够。戰事發生，英、法等國政府，向美國定購軍火，很難付現，紐約竟能給以巨額借款。此種力量，與時俱增。後來使美國從債務國一變爲債權國。但是戰事爆發時，卻也一時曾受打擊。

紐約交易所總裁安衞(W. C. Van Antwerp)於一九一四年十一月演說時，說過『戰事發生，除戰場以外，紐約所受的打擊，大於世界上任何地方。』歐洲各國，早知戰事不久發生，柏林、巴黎各國家銀行，存金甚多，各大交易所也先事準備。一九一四年七月底，紐約外匯情形，甚爲不利，英鎊飛漲，巴黎更要求現金。歐洲各國大量出賣外國證劵。七月二十七日，紐約運送現金一千二百萬金元到倫敦。次日奧國對塞宣戰，十天之內，紐約運送現金往歐洲，達九百萬英鎊。歐洲羣向美國要求現金，但是欠美國的債務，卻不償付。美國每年應償還歐洲的債務，超過一萬萬英鎊。此時旣不能不淸償，困難情境，乃達於混亂地

步。紐約交易所乃於倫敦交易所停業的翌日，宣告停業。工商業方面，困難亦多。棉花因無法出售，價格大跌。大陸各國，平時購買大量美棉，此時幾完全停頓。英國蘭開夏紡織工業的恐慌，是其主因。由於封鎖政策，美國與歐陸各國的貿易，數量大減。關稅減少，不得不新增戰時捐稅。在一九一四年十一月，鋼鐵工業的生產，僅及生產能力的百分之三十五。

但是情形逐漸改善。英、法、俄諸國，向美國定購軍火以及衣服、糧食等，日漸增加，一九一四年十月，美國輸入英、俄、意諸國的貨物，已超過一九一三年同時期的數目。英國海軍的力量，使美國可以大量運輸小麥及糧食到歐洲，而且價格非常的高，英、美匯兌，已恢復常態，各交戰國已無不向美國借款。

於是像侯斯特 (Hirst) 所說，『萬能的金元，比任何時期更加萬能了 (The Almighty Dollar soon became more almighty than ever)。』美金匯價，逐步高漲。英鎊對美金平價，本來是四．八六金元換英金一鎊，一九一五年二月，祇要四．八〇金元，就可以換一鎊。德、意諸國的貨幣，跌落更甚。無數年來，倫敦是世界貿易的中心，現在移到紐約了，英鎊本是國際貿易的標準，此時不得不讓位給美金了。從依賴歐洲各國資濟的債務國，現在非但在金融方面，完全自主，而且還有餘力借給他國。各國戰爭，美獨中立，貨物、軍火大量輸出，獲利之多，令人可驚。但也因為對協約各國借款過多，關係密切，不得不參加戰局，但時間較短，犧牲較少，戰後仍保持第一富國的地位。

## 三 國民儲蓄與戰爭

歐戰以前，各國和平日久，平民生活，比較安定，存款於儲蓄銀行及郵政儲蓄者，為數甚多。茲將一九一三年年終各國儲蓄機關存款總數，表列如下：（單位百萬）

| 國別 | 數量 | 國別 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 英國（鎊） | 二五五 | 奧國（克郎） | 三、七九八 |
| 法國（佛郎） | 五、八一一 | 意大利（里拉） | 四、六五五 |
| 德國（馬克） | 一九、七〇〇 | 比國（佛郎） | 一、一一三 |

美國自一九〇四年到一九一二年，國富增加了八百萬萬金元。由一〇七、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元，增加到一八七、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元，每年平均增加一百萬萬金元。歐戰開始後，美國因守中立，大獲其利，據福那台（David Friday）的估計，一九一六年及一九一七年兩年，美國人民每年節餘約達一百十五萬萬金元。美國參戰以後，發行自由公債，每年可銷一百萬萬金元之多。

戰費既增，一切可以籌款的方法，無不用盡，於是想到平民的儲蓄上。英國發行的戰時儲蓄券，定價祇有十五先令半，五年後可得一鎊，十年後可得二十六先令。每人認購額，不得超過五百。美國戰時儲蓄券，定價爲五元，並且發行節儉印花（thrift stamp），定價祇二角五分。結果英國的戰時儲蓄券，大受歡迎，政府由此籌得戰費超過二萬萬鎊。美國自一九一七年十二月起，到一九一八年十二月止，戰時儲蓄券及節儉印花，共計銷出近十萬萬金元。

戰爭以後，除英、美外，交戰各國平民經濟，大都比較窮困，儲蓄存款，總額大減。戰敗的德國，情形最壞。馬克的跌價，使人民存款，簡直完全消滅。歐戰以前，德國人民在儲蓄銀行的存款，幾達二百萬萬馬克。一九二三年年底，存款總數，以紙馬克計，雖有一〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇馬克的驚人的數目，但是紙幣價格，祇及金馬克的一萬萬萬分之一，所以實際上祇有一萬萬馬克。

便是戰勝的國家，情形也並不很好。以法國論，歐戰以前，儲蓄銀行的存款額，爲五十八萬萬佛郎。到了一九二〇年年終，總數雖增加到八十萬萬佛郎，但是此時的佛郎價值，祇及戰前四分之一，所以事實上祇有二十萬萬佛郎。而且黃金的購買力，也較戰前減少三分之一，所以戰後法國平民的儲蓄，僅達戰前四分之一而已。戰爭的結果，便是勝利，對於人民生計，仍是有害無益的。

# 四　協約國戰時金融

世界大戰時，各交戰國政府都直接間接，儘量利用銀行的協助，以籌巨款。交戰各國，差不多沒有例外，於戰事初起時，都要求本國中央銀行，立刻墊款，以支付動員及最初軍事行動的經費。雖然這些墊款，後來發行第一次戰時公債時，大都歸還，至少還清一部分，但是各國政府，仍不斷的要求銀行，繼續墊款。到了戰事終了時，各國政府，事實上無不積欠本國銀行巨額的債款。

對於銀行，問題有兩面：一方面，工商界所需的貸款，應該供給，另一方面，又該竭力協助政府，籌措戰費。大致的說，我們應該承認，對於這種偉大的事業，各國銀行，都有相當的準備，而且都很能盡職，令人欣佩。各國採用的方法，雖然多少有點不同，但是利用銀行的方式以及銀行對於私人及政府要求的處置辦法，各國大致是差不多的。

英國

在英國，銀行休假日的延期以及暫停付款的規定，使銀行暫時不必立刻貸款給主顧，以應付到期的債務。不過當時積存許多不流動的票據，應該設法處置。當時銀行的大問題，關於他們對於工商界應負的責任，便是如何使這些票據變成支付工具。起初沒有什麼辦法，直到八月十二日，政府宣布，英倫銀行，應該依當時銀行率，貼現所有八月四日以前照過的票據，一切損失，由政府負責擔保。有了這個辦法，這些「呆殭」的票據於是活動了，英國在外國的信用，因以得到極大的助力。因為交易所的停業，普通商業的停頓以及一般人不願從事新企業，使新借款的要求暫時停止，因此銀行的新交易，為數甚少。貨物的交換，大形減少，向銀行要求貼現的新票據，當然不多。不過這種反常的情況，為期並不很長，國家的經濟力，不久就移向軍需品的生產。從美國及其他國家購進糧食及別種物品，為數漸多，使國際貿易，達到戰前的水準，因此銀行的貼現，不久竟超過戰前的數目。

因為英國的糧食及許多軍用物品，要依靠外國的大量供給，必須穩定外匯，一方面要能購進外貨，一方面又要使黃金出口，越少越好。輸入是大量的增加，而因為全國的生產力漸漸集中於軍需物品方面，輸出當然要減少。平時的輸出對輸入的平衡，足以維持外匯匯兌率，現在情形變更，輸出減少，匯率勢必傾跌。在外國購貨，有一部分，祇好用證券去付款。一九一四年十一月交易所復業以後，開始出售英國所持有的美國證券，不過祇這一件，不足以彌補英國國際貿易不斷增加的逆勢，因此不足以維持金鎊的正常匯率。為了補救這種情形起見，政府竭力限制非必需物品的輸入，同時提倡英國工業品的輸出。

不過所有這些辦法用盡以後，英國還是入超，如果准許黃金的運輸，照平時一樣，則英倫銀行的準備金，一定會完全運走。由於大量購買糧食及軍火，英國的外匯率，於一九一五年就開始跌落了。匯率在一九一五年三月每一英鎊可換美金四・八一三金元，到了七月，已跌到四・七六二五金元。爲了避免更加狂跌起見，乃於一九一五年十月在美國勸募英、法借款，當時金鎊匯率，已跌到空前的四・四九金元了。

英倫銀行協助政府，籌措戰費，還用另一個辦法。這便是購買短期庫劵，直接借款給政府。開戰後的最初一些日子，工商業解體，銀行大量投資於政府庫劵，利息低到祇有三釐又八分之五（3⅝%）。但是後來，工業爲了戰時需要，重新改組，商人向銀行借款的要求，越過越多，政府大量發行的庫劵，也不得不提高利率。到了市場上的國庫劵，爲數過多，不易處置的時候，政府乃發行長期公債，予以換償。這一切事，辦理的時候，英倫銀行的協助，是有最大價値的。英倫銀行所負的擔負，當時是非常的重，而經過了大戰的艱難以後，名譽竟格外增高。英國信用制度，雖受嚴厲的批評，英國本國的著作家，批評得最嚴，但是經過空前的最嚴酷的壓迫之後，非但沒有損傷，而且深入英國工商業組織中，格外根深蒂固，英國人民對牠的信任，也格外的增高。

法國

一個銀行，所負的責任之大，也許沒有超過法蘭西銀行的了。除比國外，沒有一個國家的工業，根本

動搖，更甚於法國的。同時因爲法國政府，與法蘭西銀行的關係，素來非常密切，所以政府要求銀行的協助，比大多數其他交戰國，格外的迫切、格外的大量。私人商業，向銀行要求貼現，在開戰以前，增加甚多。在一九一四年七月二十七日到八月一日這一星期裏，法蘭西銀行對於商業票據的貼現，由前一週的三萬一千六百萬金元，增加到這一週的六萬零八百萬金元。金融緊急到那樣的地步，使銀行率由三釐提高到六釐。從此以後，法蘭西銀行的業務，很難知道，因爲該行每週報告，暫時停止，到了一九一五年二月四日，纔重新恢復。不過這些時期的遺漏，後來的該行報告，一部分加以彌補。法蘭西銀行，在滿足工商界的需要方面，所盡的義務之大，其明顯的證據，便是貼現與私人放款的擴充。在十月一日貼現的數目，已達八萬九千五百二十萬金元，在戰爭期內，是最高的紀錄。這個數目，在十月十五日，雖然降到八萬七千一百八十萬金元，但是私人放款，增加到一萬六千八百二十金元，比七月三十一日，增加一千九百四十萬金元。從此以後，貼現數額，不斷的減少，而證券擔保的貸款，數目也減，直到一九一五年十二月，纔維持相當高的數目。貼現數減少的原因，在受「暫停付款」影響的票據現在漸漸的結淸了。這種票據減少以後，新票據數目較少，不能恢復原狀。商業的衰疲，是太厲害了，不能與平時一樣，有那樣多的商業票據。

法蘭西銀行，並未縮減貸款，不過性質改變了。該行對政府的借款，於一九一四年七月三十一日，不過四千一百萬金元，開戰以後，急速而突然的增加。一九一四年十月十五日，已達四萬二千萬金元，一九一五年四月十五日，已達十萬萬金元，一九一七年五月三十一日爲二十一萬萬金元，到了一九一八年

十月三十一日，達到四十四萬萬金元的最高度。我們用不着將屢次借款的日期，詳細寫出。這種借款，數目是越過越多，祇有在戰時公債募得巨款的時候，有時會暫時減少。法國政府向銀行借款，所採用的辦法，與英、美不同，不是擴充信用存款，而是增加鈔票流通額。該行鈔票流通額，在一九一四年七月二十日，爲十一萬八千二百萬金元，到了十月一日，就猛然增至十八萬五千九百萬金元。從此以後，不斷的增加，情形甚爲嚴重。從前面這些話裏，我們可以明白，鈔票的增加，並不由於應付商業的籌碼的需要，而是爲了替政府籌款。沒有分別淸楚這兩種需要的不同，引起法國的大量而危險的通貨膨脹，使貨幣單位，逐漸跌價，物品價格，逐漸高漲。一九一四年八月五日的法令，停止兌換現金，與特許該行鈔票爲法幣，使法蘭西銀行發行的鈔票，帶了不免現紙幣的性質。法蘭西銀行，對於國家，雖盡了很大的義務，但是借給政府的龐大的巨額，便足以證明法國貨幣的膨脹。開戰後的最初一些日子，工商業恐慌，急須補救，雖然也可以增加若干流通的籌碼，但是後來的通貨膨脹，就毫無商業需要的根據了。

### 俄國

俄羅斯銀行與政府關係素來密切，主要業務是供給政府的需要。發行鈔票，有一法律的限制，便是超過現金準備的發行額，以一萬五千萬金元爲限。所謂現金準備，非但指該行庫存的金銀，而且包括在歐洲各大金融中心的存款。在歐戰以前，這種無準備的發行，毫無重要，因爲現金準備，大都超過鈔票發

行額。根據戰前最後一次報告，在一九一四年七月二十一日，俄羅斯銀行，庫存黃金爲八萬二千四百六十萬金元，白銀爲三千六百九十萬金元，在外國的存款爲七千一百九十萬金元，共計達九萬三千三百萬金元，而鈔票發行，祇有八萬四千一百萬金元。一九一四年七月三十一日，無準備發行的合法限制，提高到七萬五千萬金元。而開戰以後，兌換現金，立刻停止。

戰事爆發，俄羅斯銀行，差不多立刻增加鈔票發行額，一方面供給私人的借款，一方面應付政府的需要。在一九一四年十二月二十九日，鈔票發行額，已達十四萬七千四百九十萬金元，而該行所存短期的庫券，也達二萬五千五百七十萬金元。從此以後，這兩項都不斷的急速的增加。而且這兩項，增加的比例，幾乎相等。換言之，銀行增加發行的鈔票，幾乎完全用以貼現庫券，交給政府，用以應付支出。可見增加的鈔票，並不是應付商業的需求。這顯然是一種通貨膨脹，與政府直接發行不兌現紙幣性質一樣。到了一九一七年八月二十九日，俄羅斯銀行，停止貼現庫券，當時的情況，有如下表：

| 項別 | 數目(金元) | 項別 | 數目(金元) |
|---|---|---|---|
| 庫存現金 | 六六八、四〇〇、〇〇〇 | 短期庫券貼現額 | 六、一九九、三〇〇、〇〇〇 |
| 鈔票流通額 | 七、五五八、二〇〇、〇〇〇 | | |

俄羅斯銀行最後的報告在一九一七年十月二十九日，現金準備爲六六七、〇〇〇、〇〇〇金元，比八月二十九日的數目差不多沒有變動，但是鈔票發行已膨脹到九、四五八、五〇〇、〇〇〇金元，

兩個月內，幾乎增加一、十萬萬金元。

## 意大利

意大利銀行及其他發行銀行——那不勒斯(Naples)與西西里(Sicily)兩銀行——的每年報告，將意大利發行鈔票的總數，分成兩類。一類是應付商業需要的，一類是政府需用的。茲將三大發行銀行的鈔票流通總額，分類表列如下：

| 年別（十二月三十一日止） | 商業需用（百萬金元） | 政府需用（百萬金元） | 共計（百萬金元） |
|---|---|---|---|
| 一九一三年 | 四五六·七 | ……… | 四五六·七 |
| 一九一四年 | 四四〇·二 | 一四七·〇 | 五八七·二 |
| 一九一五年 | 三七九·七 | 四一三·九 | 七九三·六 |
| 一九一六年 | 四九九·六 | 五一〇·八 | 一、〇一〇·四 |
| 一九一七年 | 五一八·四 | 一、一六六·六 | 一、六八五·〇 |
| 一九一八年 | 九一六·九 | 一、四三三·二 | 二、三五〇·一 |

再將意大利銀行發行額，依鈔票用途，表列如下：

| 年別（十二月三十一日止） | 商業需用（百萬金元） | 政府需用（百萬金元） | 共計（百萬金元） |
|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 三二八·七 | 一〇三·八 | 四三二·四 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 一九一五年 | 二八六・三 | 三二一・八 | 六〇八・〇 |
| 一九一六年 | 四〇九・二 | 三六六・一 | 七七五・三 |
| 一九一七年 | 四四二・四 | 八六五・四 | 一、三〇七・八 |

以上兩個簡表，就足以證明意大利發行銀行的增加無準備鈔票，不是應付私人借款的商業需要，而是替政府籌款。歐戰開始，最初一年半內，普通商業票據的貼現，反而減少，而庫劵的貼現，增加很快。此後兩項都同時增加，但是爲貼現庫劵而增加的發行額，要多得多。

## 五 德與戰時金融

德國戰時財政的實施，全部曾經預先詳細計畫過。所採用的，並不是暫時的彌補辦法，或爲了緊急需款，匆忙間草率的應付，而是一種精密的、有系統的政策。帝國銀行，與素常一樣，依然是供給信用的中心機關。但是在帝國銀行及其他貸款給各大工商企業的大銀行以外，更設立「貸款處」（Darlehenskassen），目的在貸款給小工業家、小商人等，他們的擔保品，是普通銀行所不大願意接受的。這種「貸款處」是一種特殊的德國制度，起源於一八四八年普魯士的試驗。主要是根據典當的原則，凡是商業銀行不大願意接受的貨品證券及其他擔保品，都可以抵押得到借款。將擔保品，分成五級借款額就以此爲標準。以耐久商品爲擔保的，可以借得等於市價百分之四十的借款，逐漸提高，以帝國或各邦證券爲擔保的，可以借得百分之七十。這些借款，是用貸款處票（Darlehenskassenscheine）支付，雖沒有法幣的資格，但是可以用以支付一切公款收支。貸款額有時小到祇有美金二十五元，期間是三個月到六個月，但是大都可以轉期。利率比銀行率稍高，約六釐半。

四家發行鈔票的銀行，可以把他們的鈔票，換成帝國銀行的鈔票。歐戰時期，德國流通的鈔票是否健全，根本要看支持這些鈔票的資本的性質。

在歐戰以前，帝國銀行發行在外的鈔票，三分之一要有現金準備，其餘三分之二，可以用商業票據，做爲準備。戰事發生後，這種規定，加以變更。帝國庫券與貸款處票也算做「現金」，而三個月到期的帝國債票與平均三十天左右到期的帝國庫券，也算做「商業票據」。這種準備與保證是否可靠，我們又要看帝國銀行與「貸款處」所有的保證，即帝國的公債與庫券及「貸款處」接受的私人證券與商品。而這些公債與庫券，則與德國政府其他債務一樣，不會較好。「貸款處」接受的物品，在抵押時無論價值如何，但是德國商業情況，既然衰落，價值當然減低。如果是健全的商業票據或外國證券，價值還沒有低落的，這種保證，自然還好，但是爲數一定非常之少。

德國總是自傲，在所有交戰國中，祇有德國沒有採用暫停付款的方法。不過所以能夠這樣，完全由於上述的辦法：把一切形式的財富，都變成「現金」，使無論何人，都有辦法，立刻償付欠款。表面上因此避免了暫停付款的方法，但是抵押的票據，終是要清還的。在原則上，德國所用的方法，與英、法並無不同。不過清償的期限，德國較長而已。這兩種方法，誰好誰壞，歷史已給以判明了。與德國備戰的軍事的及財政的其他方面一樣，德國金融的計畫，也是祇適於一個短期的，必勝的戰爭，戰事延長，就不大行了。

德國商家方面向銀行要求貼現，早於英、法兩國。德國商人，也許自己覺到不久就要開戰，也許有人

告訴他們，於一九一四年七月下半月，就開始準備，整頓一切。帝國銀行的貼現總數，連借給政府的款子在內，在一九一四年七月二十三日爲二萬萬金元，到了七月三十一日，增加到七萬萬金元。到了八月十五日，竟增加到十一萬五千二百萬金元。銀行借出的款，最初時期，大部分是供給工商兩界的需用，不過政府也向帝國銀行，要求巨額的借款。爲了動員，最初一兩個星期就要二萬萬金元。最初兩個月內，政府爲海陸軍費，估計應該籌足五萬萬金元。政府這方面，則將備戰基金的黃金五千一百萬金元，交給帝國銀行，以此爲準備，該行可以發行三倍此數的鈔票。

與其他歐洲大陸各國的中央銀行一樣，德國也是用發行鈔票去擴張信用。帝國銀行貸予政府的借款越多，則鈔票發行額也越大。在一九一四年年底，貼現額爲九八四、〇〇〇、〇〇〇金元，鈔票發行額爲一、二六一、〇〇〇、〇〇〇金元。在一九一五年年底，貼現額爲一、三五一、〇〇〇、〇〇〇金元，發行額增至一、七二九、〇〇〇、〇〇〇金元。一九一六年年底，貼現額爲二、四〇二、〇〇〇、〇〇〇金元，發行額爲二、〇一三、〇〇〇、〇〇〇金元。一九一七年年底，貼現額爲三、六四九、〇〇〇、〇〇〇金元，發行額爲二、八六六、〇〇〇、〇〇〇金元，此時的庫劵發行數已達三二六、〇〇〇、〇〇〇金元。到了一九一八年年底，貼現額達四、一六七、〇〇〇、〇〇〇金元，發行額達三、一二二、〇〇〇、〇〇〇金元。各年鈔票發行額，平均有如下表：

| 年別 | 數目(金元) | 年別 | 數目(金元) |
|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 七二九、五〇〇、〇〇〇 | 一九一六年 | 一、一七一、五〇〇、〇〇〇 |
| 一九一五年 | 一、三五二、二五〇、〇〇〇 | 一九一七年 | 二、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇 |

同時貸款處票的發行額，也是不斷的增加，有如下表：

| 年別 | 數目(金元) | 年別 | 數目(金元) |
|---|---|---|---|
| 一九一五年年底 | 一九二、〇〇〇、〇〇〇 | 一九一七年年底 | 一、五六六、五〇〇、〇〇〇 |
| 一九一六年年底 | 七一八、五〇〇、〇〇〇 | 一九一八年年底 | 二、五二七、〇〇〇、〇〇〇 |

鈔票發行額，增加得那樣的厲害，便是政府也驚惶起來，於是設法限制紙幣的使用，提倡用支票及其他票據以支付錢款的習慣。金融雜誌鼓吹並提倡郵政匯票的使用。各銀行也教育人民使用支票。這些努力，頗有效果，帝國銀行的存款在一九一四年七月二十三日，祇有二三六、〇〇〇、〇〇〇金元，到了一九一八年七月六日，竟增至一、九七七、五〇〇、〇〇〇金元，不過這個數目，包括政府及私人的存款。要知道德國通貨膨脹的程度，除流通鈔票的發行額以外，還要注意信用通貨的增加。私立銀行方面，發行鈔票額，差不多沒有增加，在一九一四年七月二十三日，發行額為三九〇、〇〇〇、〇〇〇金元，到了一九一八年六月三十日為四〇五、〇〇〇、〇〇〇金元，增加不過一千五百萬金元而已。

德國信用機關，資助工商及政府，主要的方法便是發行鈔票，我們看了帝國銀行及「貸款處」的

營業，就可以明白。政府需款越多，發行鈔票額隨之增加，祇顧國庫財政方面的要求，不管社會是否需要這樣多的貨幣。鈔票發行機關，不明自己的職使，使通貨大加膨脹，結果是價格大跌，物價飛漲。貨幣單位的價格，既不斷的降低，戰事延長下去，政府購買物品，發給薪俸，也不得不支出更多的錢。德國於是從自稱科學的信用制度，很快的降落到事實上不兌現紙幣的深淵。我們祇要看鈔票發行額與準備金的比例，就可以知道這句話並不過火。在一九一四年七月二十三日，黃金準備達三三九、二一五、〇〇〇金元，鈔票發行額爲四七二、七二〇、〇〇〇金元，負債一項，總數爲七一八、七〇〇、〇〇〇金元。到了一九一八年十二月二十三日，黃金準備增加到五六五、六五五、〇〇〇金元，而鈔票發行額，竟增加到五、二八一、〇八〇、〇〇〇金元。負債一項，總數增加到八、五三六、〇四〇、〇〇〇金元。黃金準備對發行額的比例，由百分之七十一點七，減到百分之十點七。黃金對鈔票和存款的比例，由百分之四十七點八，減到百分之六點九，

奧匈

歐洲大戰的起源地奧匈帝國，於一九一四年七月二十八日首先對塞爾維亞宣戰。該國銀行，信用的震動，早於其他各國。奧匈帝國銀行，立刻要應付人民的擠兌，以及商家的要求接濟。於是通過有限制的暫停付款的辦法，後來變成永久的。同時政府又准許銀行，對於支票兌現，至多祇付百分之三的現款，

對於往來存款，也祇支付百分之三。八月五日，帝國銀行發行鈔票應有硬貨準備的規定，宣布取消，即等於停止兌現。同時「銀行報告」的公布，也被禁止，直到一九一七年十二月，纔恢復公布的辦法。不過這些年的情形，後來也曾宣布，所以還可以知道歷年的大概情況。

奧匈帝國銀行的情況，最顯明的特點，便是硬貨準備，差不多完全消失。在戰事初起時，付出不少的銀幣，供給輔幣的需要，但是不久就不見流通，爲人民所收藏。至於黃金，因爲銀行可以不兌現金幣當然不付出去，黃金準備，因此本可不受影響。而黃金竟完全消失，顯然由於德國帝國銀行的使用，或直接運往德國，增加德國銀行的黃金準備，或間接運往各中立國，增加德國的國際信用。便是奧匈銀行被大搶一次，黃金消失，也不會那樣的乾淨。更可注意的，土耳其銀行的黃金準備，也以同樣方式，大形減少。而德國帝國銀行，在歐戰期內，大部分的時候，黃金準備，反而繼續不斷的增加。無論如何解釋，結果總是一樣。奧匈銀行鈔票的黃金準備，在歐戰以前，法律規定應佔發行額百分之四十，於是不斷的減低。一年以後，祇佔百分之二十二點九。一九一五年年底，竟佔百分之九點四。一九一六年年底竟佔百分之二點七。到了一九一七年年底竟減到等於沒有的數目，祇佔百分之一點六。到如此地步，鈔票的發行，事實上等於不兌現的虛幣了。

銀行鈔票發行額的增加，比硬貨準備的減少，速度還要更快。奧匈帝國銀行存款業務，不大發達，因此銀行信用的擴充，差不多祇有用發行鈔票的方法。歐戰期內，事實上存款增加得極少，而鈔票發行額，

有非常龐大的增加。一九一四年七月二十三日，剛在戰事爆發以前，鈔票發行額爲四二五、八〇〇、〇〇〇金元。一九一五年年底已增至一、四三二、五〇〇、〇〇〇金元。一九一六年年底增至二、一七七、七〇〇、〇〇〇金元。一九一七年年底增至三、六八七、九〇〇、〇〇〇金元。一九一八年發行額增加得更快。四月裏是四、〇六〇、〇〇〇、〇〇〇金元七月是四、六〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元，十月一日已達五、四〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元。一九一九年一月二十三日，總數竟增加到六、四三四、四〇〇、〇〇〇金元。爲了辯護鈔票發行額增加，最初所說的理由，爲用以替代被人民貯藏的黃金及國家事業的增多。然後說是在波蘭、塞爾維亞及以後羅馬尼亞佔據的地面上，需要較多的金錢流通。最後則說是因爲物價增高，流通工具，不得不增多。在這裏，可以見到用發行鈔票方法以籌戰費政策的眞正的爲害。鈔票發行過度，等於通貨膨脹，紙幣單位的跌價，物價也隨之提高。非但生活費的提高影響及於私人，政府購置一切物品也不得不付較高的代價。同時，出售公債及其他政府債票所得的金錢單位，購買力也不斷的減低。這種政策，如果是政府自己發行不兌現紙幣，則祇顧眼前，不管將來；如果是特許銀行膨脹通貨，則簡直是自殺政策。

奧匈銀行鈔票的跌價，可以用若干數目字來表示。在戰事爆發後，幾乎立刻開始跌價，此後是不斷的繼續跌落。在一九一五年十二月底，奧國克郎在瑞士沮利克跌價百分之四十一，在紐約跌百分之四十四，在荷蘭阿姆斯特郎，跌百分之五十二。同時生活費用，是猛然激烈的提高。奧京維也納商務局的一

個報告內載一九一五年七月的物價，比一年以前增高百分之八十六。通貨膨脹的瘋狂的跳躍，在以後三年間，格外的厲害。在一九一八年年底，物價飛漲，高到那樣的地步，令人回想起法國大革命時的紙幣。下列一表，足以代表一九一八年十一月十二日匈牙利京城布達佩斯的物價及工資：

| 物品 | 數目(金元) | 工資 | 數目(金元) |
|---|---|---|---|
| 牛奶(一公升) | 〇・四〇 | 車夫(每天) | 六・〇〇 |
| 甘藍菜(每件) | 五・六七 | 鏟煤工(每天) | 五・〇〇 |
| 牛肉片(每公斤) | 四・〇〇 | 短工(每天) | 四・二〇 |
| 其他肉類(每公斤) | 四・〇〇 | 掘穴工(每天) | 八・〇〇到一〇・〇〇 |

這個表雖然很不完全，但是已經足以表示通貨因膨脹而跌價後必然的不幸的結果。雖然名義上工資大增，高到夢想不到的地步，但是仍跟不上物價的增高，因爲實在的工資，總是不斷的跌落。一九一八年年底，政治的情況，是那樣的到了絕境，跌價的銀行鈔票，事實上已不能有金錢的作用，商業來往，簡直是純粹的以物易物。一九一八年十一月，政府宣布發行二十五及一百克郎的臨時鈔票，以應付全國大騷擾後的貨幣的缺乏。人民驚慌，銀行擠兌，到那樣的地步，使發行的鈔票，不久就完全用完，祇好用公債分券及庫券去付款。這一年年底，金融完全崩潰，全國各地，普遍的破產。維也納的零售商業，完全毀滅，一切經濟活動，都起恐慌。物價漲到想像不到的地步，商業竟變成了賭博，

我們看了奧匈銀行的營業報告表，就可以看到，該行以應付政府要求，代籌戰費爲主，正常的活動，反不重要了。在戰事完了時，奧匈銀行的放款，我們敢說，事實上完全是貼現庫劵，借給政府的。私人商業票據，在市場上，實際是完全消滅了。銀行所保存的，完全是政府的債劵。該行的「保證放款」是以戰時公債與庫劵爲擔保，使借款者可以認購新公債。爲了這個目的，用公債爲擔保，可向銀行借得等於票面百分之七十五的借款，所付利息比公債利息祇高半釐。由於這種營業方針，結果使銀行信用大大的擴張，促成不斷的通貨膨脹，物價高漲。

奧匈銀行的營業報告表中，最令人注意的特點，是「政府借款」一項。對政府放款，於一九一五年纔開始。戰事發生後，最初時期，帝國銀行的借款，是間接的。爲了籌款，政府與帝國銀行商定，政府發行庫劵，該行先予墊款，然後代爲推銷給一般民衆。墊款數，第一次爲一萬九千萬金元。發行同額的庫劵，交給該行，該行再賣給一銀行團。而這個銀行團，又以這些庫劵爲擔保，向帝國銀行借得所需的現款。但是政府所需的款爲數太大了，祇以帝國銀行爲一經紀人，還是不够。不久竟向該行直接借款，銀行於是貼現庫劵，大量放款。政府借款的數目，後來是大到那樣的地步，銀行的放款，大部分都是政府借去的。在一九一七年年底，政府借款，總計達四十六萬萬金元。

上面這些話，雖然說得很簡略，但是已經使人明白，奧匈帝國銀行，在歐戰時期，完全以借給政府需款爲主，反而不大重視通常商業的業務。銀行竟變成一信用製造廠和不兌換紙幣發行所。本來爲發行

# 六　美國聯邦準備制度

要明瞭美國聯邦準備制度在戰時所供獻的功績，一定先要知道戰前美國的銀行制度。在一九一四年，全國共有國民銀行(National Banks)七千五百家，資本、盈餘及存款，共計約九十萬萬金元。州立銀行、私立銀行及信託公司當在二萬家左右，資本、盈餘及存款，共計約為一百四十萬萬金元。國民銀行，雖然有「國民」的名稱，但是營業大部分帶地方性質，彼此又完全獨立，祇有在票據交換所裏，各行間稍有一點聯絡。國民銀行制度還是在南北戰爭時建立的，當時為的是替公債設一市場，並使全國貨幣統一。這些職務，總算結果良好，但是一八六三年至今，已過了半世紀，全國各方面都已進步，當時呆板的，不大健全的制度，現在已不大適用了。甘末爾在所著聯邦準備制度A B C (E. W. Kemmerer: The A B C of the Federal Reserve System)裏，把從前的國民銀行制度的最大缺點，指出四項：一是組織分散，二是信用缺乏伸縮性，三是匯兌及轉帳手續的麻煩，四是與聯邦財政部的關係，不大密切。

全國銀行，非但在地理方面，過於散漫，而且沒有有效的聯合與領導。市面良好，各走各的路，一遇風

險，也祇能各管各的。如有恐慌，發生擠兌，沒有一家銀行，可以要求別家幫助，因爲各家的安全，全靠自己保留準備金。而準備金是非常的分散，同時又是非常的滯呆，不能迅速的流通，必要時集中於一地。在美國，這種情形，是格外的浪費，因爲美國的工商農業的貨幣要求，隨時隨地，各不相同。西部與中央西部的農產上市時，吸收大量的東部的金融。南方的棉花，在別一季又需要大量的金錢。海邊的航業，有時更迭的，有時同時的需用東方的現款。而工業方面，一年到頭需要資金。

當時銀行鈔票流通的滯呆，是盡人皆知的。鈔票的發行，根據政府所存的公債，因爲國債不多，大受限制。而且牠們的變動，不直接由於商業的需要，而與公債的價値成反比例。關於銀行準備的呆板的規定，又使存款方面的銀行信用，很少伸縮性。準備金的嚴格規定，使銀行業務，實際上祇達百分之七十五。沒有再貼現的市場，束縛住銀行票據，等候到期。必須要有流動的資產，使銀行信用祇能限於以交易所內證劵爲擔保的「活期」票據。這種情形，使銀行業務集中於紐約，一部分集中於支加哥及聖路易(St. Louis)。華爾街(Wall Street)可以有銀行信用，而農民沒有，因爲他們沒有「流動」的資產，可以抵押。

在國內及國際匯兌方面，舊的銀行制度，也有若干缺點。對於當地支票的淸算，票據交換所，組織得十分完善，但是對於遠地的支票及國外的匯票，手續麻煩，非常的費錢費時。不過舊制度的最明顯的缺點，也許還在政府的財政收支與商業信用的轉動，沒有密切的關係。依據從前的原則，政府的錢款，應該存入獨立的金庫及各地分庫。可是這個原則，後來並未認眞遵守，在一九一四年六月月底，政府錢款，除

存在自己的庫中以外，又存入一千五百八十四家國民銀行中。便是政府錢款這樣的分散，但是也不能補救有時現款完全停滯的缺點。另一方面，使存款銀行，在金融緊急時，過於依賴財政部。

這種制度，雖經零碎的法令，加以修正，但是直到實行聯邦準備制度，美國銀行制度，纔有了完全新的基礎，根本改組，以適應二十世紀的需要。大戰爆發，不到三個月，新制度就已實行，應該認爲是件湊巧的事。

聯邦準備制度，宗旨在把美國全國的國民銀行、州立銀行及信託公司聯合起來，成一完整的金融組織，於一九一四年十一月正式實行。全國分成十二區，每區設一聯邦準備銀行，設在各區適當的銀行中心。全國國民銀行，都應該加入爲會員，州立銀行及信託公司也勸告加入。各區聯邦準備銀行的資本，由各會員銀行依資本及盈餘的多寡，分別認定。這個制度的最高機關，是華盛頓的聯邦準備局。有了這個組織，非但在管理方面，能够集中，而且能够集中準備金及銀行力量。各會員銀行的法定準備金，應該存入各區聯邦準備銀行，雖然各區準備銀行，也準備若干額外的現款，但是不認爲是法定準備金的一部分。準備金這樣集中以後，可以非常有效的，經濟的使用，使各銀行準備金的數額，很能大大的減少。在聯邦準備中心城市設立的銀行，準備金由百分之二十五減少到百分之十八。後來於一九一七年竟可以減少到百分之十三。其他準備城市的銀行，準備金由百分之十五，減少到百分之十。鄉村銀行的準備金，現在竟減少到可以祇有百分之七。

的票據。黃金準備，非但因此集中，而且因爲集中，可以格外的流通。各聯邦準備銀行，可以再貼現會員銀行的票據。對於外界民衆，也可以格外寬厚。商業承兌與銀行承兌，既然範圍較廣，商業票據的貼現市場因此擴大，結果使各行及各地的錢款，流通較易。這種辦法，舊制度的地方限制及缺乏合作，得到根本的補救。黃金準備的動員，最後一步，是設立黃金結算基金，於一九一五年五月在華盛頓成立，每一聯邦準備銀行必須認定而且維持一百萬金元以上的現金。各聯邦準備銀行間的清結，祇要每天在清算基金內，彼此記帳，因此使各準備銀行間，差不多完全不必運送現金。

聯邦準備制度最大的功效，是以商業票據爲基礎，建立一種眞正資產的通貨，用以資助商業及生產事業，有百分之四十的黃金準備，做爲保障。在金融緊急時，可以在這個準備額上面，有較多的發行，但是應納一種等級稅，足以使金融較好時，立刻恢復原狀。因有商業票據的要求，然後纔有發行，這些票據結清，立刻收回，因此得到最大限度的伸縮性。

另外還有些改造，使聯邦準備制度，對於商界有極大的功效，是從前國民銀行制度，所辦不到的。這些是發展商業承兌及在公開市場上購買；在外國設立分支行，於一九一九年七月一日，共有七十處之多。規定可以上下的貼現率。推行商品票據，有如堆存適當，曾經保險的主要農產品，可向銀行抵押借款，這種形式的信用，使一九一五年英國禁運棉花時，美國南方的情況，不受影響。

在美國參戰的兩年間，聯邦準備制度，對於一般人民以及財政部所盡的力，以最簡單的敘述，就可

以說明。從聯邦準備制度的成立到美國參戰的兩年半間，這個制度，逐漸發展到效率極大的地步，使戰時財政籌措巨款的重要責任，很容易的負擔維持。商業方面，要應付新的而且時常不大可靠的要求，銀行仍舊照常供給必要的資金。依照政府的政策，應該盡量保留全國的資金，供給有關戰爭的使用，因此請求各銀行，設法阻止非必需品的生產，對於這種生產的放款，大加限制。為了便於實現這種政策起見，一九一八年二月一日，乃在聯邦準備局內附設資本發行委員會，一切新證券的發行，都要經該會通過。該會雖無特殊的法律權力，但是能夠很有效的阻止許多非必要證券的發行。一九一八年四月五日戰時金融公司條例通過後，這個職務，改由同名的新委員會負責。還有其他方面，對於戰時財政計畫，聯邦準備銀行，盡了很大的力，有如管理國外匯兌等等。

各銀行所做政府財務代理人的工作，最好敍述結果，便能表明。政府的政策，是發行短期的國庫負債憑證，以應付眼前的支出，然後換償成長期的公債。政府指定各聯邦準備銀行為各區財務代理人。這些國庫證由各準備銀行經手，由所有銀行機關，依規定的比額認購，做為政府的欠款。發行公債時，各準備銀行組織公債推銷委員會，再在本區遍設分委會。公債的比額是依資產，人口的多寡，比例分配。一切銀行都接受認購的申請，代收債款，分發債票。有時銀行自己認購本行的比額，轉售給認購人，暫時保有許多分期付款的債票。聯邦準備局為便於推銷公債起見，對於會員銀行對為了購買公債的借款人所借的款，可以特惠貼現，最初定為三釐半，然後定為四釐，後來對於第四次自由公債，貼現利率，與公債利

息相同。最後會員銀行變成非會員銀行的代理人，非會員銀行對認購公債的顧主所借的款，會員銀行代爲再貼現。銀行非但對於政府，盡了不少的力，幫助推銷公債，而且因爲對於持有戰時票據的人，儘量放款，對於商界幫助也極大。

一九一七年各聯邦準備銀行代辦財務方面，分配國庫憑證，總計達三、三三八、六九八、〇〇〇金元。在這一年內，推銷兩次政府公債，共計爲五、八〇八、〇〇〇、〇〇〇金元。一九一八年，依照財政部規定計畫，分配國庫證，總數約達九十萬萬金元。七月裏，財政部提議一種計畫，要在七月到十一月間，每兩週銷出國庫證七萬五千萬金元，共計達六十萬萬金元。預支第三次的公債，各銀行分配國庫證三十萬萬金元，預支第四次公債，分配四十五萬萬金元。一九一八年各銀行代辦財務，出售這兩次公債，結果銷出一百一十萬萬金元。以上種種方面，聯邦準備銀行，對於國家財政，供獻價値無窮的功績，所成就的事業，是以前的國民銀行制度所辦不到的。

爲籌措戰費，銀行業務範圍非常的擴大，公私金融，當然要受一些有害的影響。其中最明顯的，爲害最久的，是鈔票及存款的膨脹。從一九一七年三月三十日，即美國參戰前一個星期，到一九一八年十二月二十七日，聯邦準備鈔票發行額，增加二、三二八、〇〇〇、〇〇〇金元，存款增加爲一、〇一七、〇〇〇、〇〇〇金元。在資產方面，同時期內，黃金增加爲一、一五二、〇〇〇、〇〇〇金元，戰時票據增加一、四〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元，商業貼現及承兌購進增加五〇二、〇〇〇、〇〇〇金元。一九一九

年聯邦準備局第五屆報告裏面說：「發行鈔票，除兌換黃金外，增加發行的淨數，大部分由於以政府戰時公債爲擔保的銀行貼現。」各銀行非但因爲保留巨額不流通的戰時票據，大受牽制，而且貼現率的規定，也祇顧財政的需要，不大重視全國商業的要求。眞正的膨脹，由於銀行存款的擴大，不在鈔票發行的增加。不過這種情形，所以產生，則由於政府的公債政策，對於通貨膨脹，政府就不能不負相當的責任了。

# 一　戰爭與金錢

## 甲　戰爭與金錢（註）

有人說過——該是拿破崙吧——要想戰勝，須有三件東西：第一是錢，第二是更多的錢，第三是還要更多的錢。對於平常的戰爭，這句話是很對的，但是在這次戰爭裏，對於美國，就很不適用了。一個國家，如果能從外國購得軍需品時，金錢當然是最重要的。在美國未參戰以前，英、法兩國，單用金錢，向美國購得大量的軍需品。但是我們現在就不能夠用錢從別國買得許多貨物，原因很簡單：全世界都參加戰爭。美國人雖有金錢，但能够有東西買給他的，祇有他自己。當然有幾件例外，如硝酸鉀與橡皮，但是大體說來，美國戰時所需用的一切物品，都非自己生產不可。我們，一般平民將金錢交給財政部，財政部長再用錢向我們買東西。他能够購得多少，事實上全看我們能生產多少。同樣情形，我們借款給協約國時，等於

（註）譯自戰時經濟資料戰時金融篇。

向他們說：我們現在將以貨物及軍需品供給你們，你們可以在戰事終了後纔還錢。這一點應該懇切說明，求人注意，因爲還有許多人以爲借款給協約國，不過是給他們一些錢，也許祇是一種滙票或其他票據。說到最後，所謂借款，我們總是把貨物運給他們，不過他們將來付款而已。

## 乙　戰時經濟中金錢的地位（註）

對於大多數人，甚至於對於研究過經濟學的人，歐戰中最大的奇事，也許是各國竟能應付那樣龐大的戰費，而且能够維持戰事那樣的久，並未完全涸竭。不過曾經研究過過去的歷史的，對於這件事，實在不應該驚異。因爲過去一切的經驗，都明白表示，一個民族，如果決心作戰，則祇有「缺乏金錢」這件事，不會阻止牠繼續打下去的。在拿破崙初上臺時，革命的法蘭西，財政的情况，壞到極點，但是法國竟能繼續作戰，達二十年之久。巴爾幹半島諸國，財源素來是不多的，但是他們連接打了兩次激烈的仗，現在更參加第三次更激烈，更延長的戰爭。南非蒲耳人，差不多沒有一點財源，但竟能抗戰大英帝國，達三年之久。墨西哥人，在同樣情形之下，彼此打仗，已有不少年了。美國南北戰爭時，南方各州，打一絕望的、必敗的仗，達數年之久，後來所以終於打敗，並不是因爲缺乏金錢，而是因爲缺乏糧食及軍用物品。事實上，全

（註）原著者白蘭德(R. H. Brand)。白氏是英國派往美國的戰時差遣團副團長，本文摘譯自白氏在美國銀行公會的演說辭。

部歷史，都給我們證明，這次大戰，又證明一次，一個民族如果有德國人所說的『打仗決心，』決不會因爲缺乏金錢而不打的，祇要能夠有一點絕對不可再少的糧食、衣服及軍需品。我想是俾士麥說過：『祇要你給我一架印刷機，我就可以替你找到金錢。』一個國家爲花錢過多的戰爭籌款，不得不拚命採用一切的財政手段，當然會使本國經濟生活，受到嚴重的影響。不過我以爲，一個民族，如果決心打仗，而且還能夠生產一點生活上及軍事上必不可少的物品，這些物品，終會歸政府所有。如果政府不能用別的方法得到，最後也會硬拿去的。

這樣看來，財政的機構，雖然非常的重要，但是參戰國家，最重要的事，還是生產，以得到戰爭所需要的一切物品。這似乎是一件粗淺的事實，但是我非常着重此點，因爲我認爲這是最關重要，應該做政府戰時行動的關鍵。如果沒有東西放在那裏，又無法從外國購得，任何財政方法，都是無用的。因此最重要的事，是一國人民爲戰爭用的每年的生產，這些生產品，在滿足了人民的消費後，還能餘剩若干，可供軍事需用。換言之，最重要的，是政府應該竭力扶助，發展一國生產力到最大的限度，應該設法使這些生產力用在軍用物品方面，應該儘量限制非必需品的消費。

## 丙　戰時經濟與銀行（註）

（註）摘譯自美國花旗銀行（National City Bank of New York）一九一八年二月通告書。

許多人以爲籌措戰費，祇要銀行做些新的信用就行。這種主張，言之成理，很能欺人。反過來主張減少其他目的的信用使用，限制與戰爭無關的商業，一定不大受人歡迎。

爲什麽不增加信用借款呢？政府拿出公債，以將來的捐稅及發行鈔票權爲擔保，銀行爲什麽不能儘量放款呢？籌措戰費，爲什麽不用這個方法呢？

對於這些問題的回答，便是增加這種信用放款，無論如何的多，對於一國工業的生產，不能增加一天的勞動。政府今年支出的總數，要達二百萬萬金元之多，這種巨款，是代表多少天的勞力。在和平時期，全國勞力，是用在私人生產方面。所生產的，一部分是立刻消費的必需品，一部分是奢侈品，一部分是增加生產的設備。現在戰事發生，政府要求把大部分的勞動力，供政府用，同時又要求人民，將巨額的金錢，交給財政部以支付一切費用。爲了滿足這種要求，最合理的辦法，第一是，停止生產那些奢侈品及非必需品；第二是，減少添置永久的設備及改造，祇要能够維持軍用的及主要的工業；第三是，設法使生產國民及軍隊必需品的人，適當分配，所有全國其他人民，都參加戰事工作；第四是，用捐稅及公債兩方法，使財政部籌得巨款，以前爲私人服務的人，現在參加戰事工作，可以得到報酬。我們花錢的方式，既與以前不同，很可以讓政府支配。國家不過將購買力從一種工作，移交到另一種工作而已。

## 二 戰時各國幣制革命

歐戰時，所有交戰國家，都由中央發行銀行印出大量鈔票，有幾國政府，還直接發行紙幣，使通貨數量，格外增多。英國一九一四年八月六日的貨幣鈔票條例，特許政府發行一鎊及半鎊的鈔票。這件事，與英國以前的慣例，是那樣的相反，竟被稱為「幣制革命。」這種鈔票的發行額，一九一四年十二月三十日，為一九二、〇〇〇、〇〇〇金元，不斷的增加，到了一九一五年十二月三十日已增至五一五、六二五、〇〇〇金元，一九一六年十二月三十日增至七五〇、七二〇、〇〇〇金元，一九一七年十二月二十六日，為一、〇六三、九一〇、〇〇〇金元，一九一八年十二月三十一日，為一、六一六、二〇五、〇〇〇金元。為發行準備的硬幣與金銀塊，事實上並未變更，仍是一四二、五〇〇、〇〇〇金元，準備對鈔票發行額的比例，乃不斷的減少，在一九一八年年底，竟祇有百分之八・九。

加拿大在歐戰以前，本來發行領地鈔票，在一九一四年六月三十日達一一四、一八二、一〇〇金元，黃金準備，達九二、六六三、三七五金元。在歐戰期內，發行額幾乎增加三倍，於一九一九年三月三十

一日達二九八、〇五八、六九八金元。領地鈔票發行額既然增加，黃金準備的比例，當然減少。從前的規定，領地鈔票發行三千萬金元時，可以祇有百分之二十五的黃金準備，三千萬金元以上的發行，必須有百分之百的準備。一九一四年八月領地鈔票條例，將百分之二十五準備的發行額，增加到五千萬金元。一九一四年財政條例准許財政部長，對於各銀行，可以用承認證劵爲擔保，發行鈔票。以後的條例，更增加種種條件，准許多發鈔票。在新發行的鈔票中，以黃金爲準備的祇有二千三百萬金元，以承認證劵爲擔保，對各銀行發行的鈔票，達五千萬金元。借給鐵路方面的，爲一千六百萬金元，對英國政府以證劵爲擔保，發行五千萬金元。其餘的發行額，則沒有什麼擔保品。這種嚴重的通貨擴充，加上些別的原因，結果使加拿大也與其他交戰國一樣，物價於是增高。其實加拿大的銀行制度，本來十分完備，似乎不必由政府直接發行紙幣。

在澳大利亞自治領內使用的信用紙幣，以前是由銀行發行，後來改由政府直接發行。不過澳大利亞政府的直接發行紙幣，與其他各國的直接發行，辦法有點不同。一九一〇年，澳大利亞財政部長有權發行半鎊及以上的鈔票，在全自治領內行使，認爲法幣，可以在聯邦政府所在地兌現。發行額如在三千五百萬金元以內，政府祇要有百分之二十五的黃金準備。超過此數時，應有百分之百的黃金準備。同時，各邦鈔票，禁止發行。在這個條例以後，銀行再發鈔票，每年應納十分之一的稅。關於黃金準備的規定，一九一一年改爲發行額無論多少，全部祇要百分之二十五。到了一九一一年年底，在澳州流通的信用紙

幣，事實上祇有聯邦政府所發行的了。戰事發生，不久就停止兌現，在歐戰期內，停止收回鈔票。鈔票發行額大增，黃金準備對發行額的比例，於是越過越小。一九一四年八月到十二月，共計發行鈔票七一、六六五、〇四〇金元，在一九一五年年底，發行額已增至一五九、一八四、二五〇金元，一九一六年十二月達二二一、九二〇、一九五金元，到了一九一七年十二月，已達二三九、五〇六、三四五金元。同時，黃金準備的比例，在一九一三年十二月二十七日爲百分之四五・二二，一九一四年十二月三十日減爲百分之四〇・二七，一九一六年六月三十日減爲百分之三六・〇九，到了一九一七年五月三十日，減少到百分之三二・三八。

那些由政府直接發行紙幣的國家中，如果還有一國，有理由這樣辦，那便是意大利。在戰事未發生以前，意大利人民的捐稅負擔，已經非常沉重痛苦，想再多壓榨些出來，很不容易。在別的交戰國家，要人民認購公債，可得巨款，而意大利人民又是那樣的窮，這也是不可能的。政府因此祇有採用那表面上非常容易的方法，直接發行紙幣以支付經費。這種紙幣發行額，於是很快的增加，到了一九一七年年底，已達三四九、七六〇、〇〇〇金元。一年以後，一九一八年十二月三十一日更增加到四三〇、八〇〇、〇〇〇金元。

至於德國，非但由帝國銀行增加銀行鈔票的發行，非但創出「貸款處票」這種新的貨幣，而且增加發行「帝國庫鈔」(Reichskassenscheine)這種庫鈔或庫劵，是帝國政府的債票，持票人要求，可以

付款，在帝國銀行可以兌現，在任何公共機關，可以用以支付公家的款項。在戰事爆發時，准許發行額，爲六千萬金元。這些庫鈔，既與金錢一樣，可以流通，帝國銀行又保留一些認爲是「現金準備」的一部分，很可以認爲是政府直接發行的紙幣。所發行的有五馬克及五馬克以上的各種。一九一四年八月四日，規定成爲法幣。這一天的法令，宣布停止兌現，使這些鈔票變成不兌現的。發行額的數目，有如下表：

| 各年七月二十三日 | 流通額 | 帝國銀行保存 |
|---|---|---|
| 一九一四年 | 三四、五〇〇、〇〇〇金元 | 八、三六〇、〇〇〇金元 |
| 一九一五年 | 七二、〇〇〇、〇〇〇金元 | 六四、三四七、〇〇〇金元 |
| 一九一六年 | 八〇、〇〇〇、〇〇〇金元 | 一〇四、〇二〇、〇〇〇金元 |
| 一九一七年 | 八五、〇〇〇、〇〇〇金元 | 一三一、三一〇、〇〇〇金元 |
| 一九一八年 | 八六、〇〇〇、〇〇〇金元 | 四三五、九〇五、〇〇〇金元 |

## 三　戰時的通貨膨脹

歐戰期內，差不多一切國家，都停止兌現，鈔票發行與銀行信用，竟不斷的增加，簡直毫無限制。其結果使歐洲各國銀行的鈔票與存款，與應有的現金準備，比例相差太遠。政府直接發行的鈔票，數目雖然較少，情形也是一樣。各國政府戰時需款甚急，不能不依賴發行鈔票的中央銀行，鈔票流通額，因此大增。普通的商業來往，發行鈔票或訂立信用存款，都有商業票據爲根據。支付籌碼的增加，要受需要資助的正當商業數目的限制。但在戰時，這種限制，是沒有的，通貨膨脹，於是毫無阻礙了。唯一的限制，祇有政府的需要，鈔票的發行，不是應付商業的要求，而是籌措戰時的需款。

世界各國中央銀行的黃金準備及鈔票發行額，在歐戰期內，變動甚大。不過鈔票增加額中，並不全是交換籌碼的增多，因爲有一部分是用以替換從前通用的金銀幣。德、意諸國政府直接發行的紙幣，數量特別的多。有人估計，世界貨幣，增加幾達三百萬萬金元，比新大陸發現以來全世界金銀礦中生產金銀的價值，還要更多些。

作鈔票發行以外，全世界的信用貨幣，也大大的增加，這一種貨幣，比流通的鈔票，格外的浮動，更加容易膨脹。還有一件，德、法等國，從前的銀行存款，很不發達，在歐戰時期，支票的使用也大大增加。世界各國戰後銀行存款數，都較戰前增加。

通貨膨脹究竟是什麼，是一個很麻煩的問題，我們暫且可以不管，不過事實的統計，表示交戰國家，甚至於中立國家，流通的籌碼，大大的增多，很可以證明全世界的通貨，確是膨脹了。如果通貨膨脹的定義是：支付籌碼的增加，較快於商業的總額，那末，這的確是事實，而且增加得那樣的厲害，任何國家的物價，便是與戰事最無關係的，也大受影響。通貨膨脹的原因，並不一定由於黃金與信用的比例的變更，因爲有些國家，黃金準備，也許還可以發現，最大的原因，是在貨幣與可以購得的商品間的比例，相差太遠了。

貨幣這樣的增多，對於物價，究竟有怎樣的影響，很難明確的指出。全世界物價的普遍的提高，由於這個原因的有多少，由於其他原因，如政府公債，物品缺乏等等有多少，我們也很難說出。美國經濟協會的戰時金融委員會的報告，對於美國的這些情形，曾有詳細的分析。所得的結論是，商業的增進，確實需要貨幣的，從一九一三年到一九一八年，不過增加百分之十三。但是貨幣的供給，在流通的金錢方面，竟增加了百分之六十，在銀行存款方面，竟增加了百分之九十四。換言之，支付籌碼的增加，比需要籌碼的商業增加，要快得多。結果當然會使物價提高，而事實上確實如此。批發物價，提高了百分之九十六，工資

提高了百分之六十九。

如果認為貨幣的增加，就足以使物價大增，實在未免過火。物品的供給，大大的減少，運輸是十分困難而且費錢，要求方面也大有變動，凡此一切，聯合起來，對於物價的影響，也許比貨幣的增加格外的大。參加戰爭的國數很多，他們為了軍事行動，動員經濟資源，範圍極廣，對於有關軍事的物品，要求十分殷急。而與戰事無關的物品，則認為「非必需品」大加限制。有關戰事的物品，許多國家普遍的，不斷的要求，價格於是立刻大漲。還有那樣多的軍隊的動員，政府機關的增添，以及普遍的信用紊亂，一切都使貨幣的要求增加。不過許多地方，前面已經說過，鈔票等的發行，並不完全適合純粹金錢的需要，事實上超過很多。這種過度的發行，使物價格外提高。因此形成了一個不斷的惡循環。

對於這個全世界普遍的現象，如果可以確定誰該負責，也許應該說，物價高漲的原動力，確是來自歐洲。英、法物價的提高，早於美國。一九一五年、一九一六年兩年，美國物價，所以提高，主要的原因，是歐洲大量的購買美國貨物。此後，黃金不斷的流入美國，流通籌碼及銀行準備，因以增加，再後，美國本國的貨幣及信用的增加，都足以使物價提高。這種運動，因果複雜，很難分開的。到戰事終了時，沒有一個國家，無論離戰場怎樣的遠，都不能避免物價高漲的潮流。無準備發行的鈔票是那樣的多，其中將有不少，許多年後還是不兌現的紙幣。

通貨膨脹的惡影響，我們在此處似乎不必詳細指出。最明顯的，影響最大的，是商品價格的提高。不

過這一點，已經說得很夠了。在這種情形之下，工資的增加，總是趕不上物價的增高。薪資的購買力，因此減少。那些工資沒有比例增加的勞動者及收入固定的人，生活乃大受影響。鈔票過度發行的另一影響，是外匯的變動。

爲什麽還實行通貨膨脹呢？歷史的教訓，在這個問題上，是十分顯然，大家明白的。法國在大革命時，英國在拿破崙戰爭時，美國在南北戰爭時，都曾有過通貨膨脹，一切情形，歷史載明，很足以警告大家，不可再蹈這些時期的覆轍。這次世界大戰，確未採用以前那種粗魯的通貨膨脹的辦法，由政府發行爲數過多的不兌現紙幣。這次是用比較巧妙的方式，增加銀行鈔票及擴張銀行信用。有些方面，也許希望，用了這種方法，可以避免通貨膨脹的明顯的結果。不過所以這樣辦，實在是因爲各國政府立刻急需現款，祇有採取這個最容易的籌款方法。

在德國，有人主張，而且依此實行：充分供給金錢，可以使平時經濟過度到戰時經濟，比較順利。別的國家，當然也有人這樣主張，影響甚大。在戰爭發生的前兩年，戰費的籌集，甚爲容易，並未大大的提高金錢市場的利率，有些人表示甚爲滿意。所以沒有過度的提高利率，由於紙幣的發行，及限制發行能與政府公債競爭的實業證券。換言之，將通貨的本質降低，以促成公債的發行。這種政策開始實行後，各國財政部長，當然願意竭力維持，不使再四發行的公債利率提高。

從另一觀點上看，通貨膨脹，使物價提高，大有助於政府的限制消費非必需品，以籌戰費的政策。那

些用在其他生產事業的勞動及資本，可以省掉，專供戰爭的需要。後來，爲了達到限制消費的目的，採用「計口授物」節約運動等辦法，最後纔採用捐稅政策。我們很可以說，如果早一些而且厲害一些採用捐稅方法，通貨膨脹政策及其不良影響也許會減輕一點。一次那樣擴大的戰爭，能否完全避免通貨膨脹，很成問題，不過可以大大的減輕，似乎是不成問題的。

別的結果，暫且不說，通貨膨脹對於國庫的不良影響，是在這一點：政府捐稅及公債的金錢收入，購買力不斷的減少。戰事過去，恢復了平時的情況，通貨也漸漸的收縮，這些公債償還時，就要用購買力較高的貨幣了。這兩種貨幣價格的差別，便是政府的損失。在這種損失以外，還有一種社會的損失，影響格外的大，格外的普遍，會產生嚴重的社會的及實業的紊亂及激變，也許竟會發生革命，甚至極端的混亂。這兩件事，說是有因果的關係，也許太過一些，但是通貨價格，跌落最甚的俄國，多數黨竟會成功，是一件值得注意的事。而且，通貨跌價最甚的幾個國家產業界的不安情況，總是大於別國。

補救通貨膨脹之害，方法便是收縮。不過這樣說法，祇是把問題用另一種話說出而已，因爲立刻就發生這個問題：怎樣實行這種通貨收縮(Contraction)？而且在什麼時候？如果是政府直接發行的鈔票，現在大多數政府，收支大都不敷，對於這種無息債務，當然不能淸償的。膨脹的通貨，害處無論大到怎樣地步，但是想用稅收去解決，是不會有大效的。最大的希望，祇有發行國家，聚集相當的現金準備，使發行的鈔票，「虛幣」的性質，漸漸失去。

銀行方面的鈔票流通及信用存款的增加，情形恢復平常狀態時，可以自動的糾正。貸款到期，借款就會取消，鈔票逐漸兌現，就會收回、不過在歐洲各國現在情況之下，這兩件事，都不一定能實現。因爲發行的鈔票，大部分是供給政府的強迫借款，與現金準備，關係很少，甚至於毫無關係，銀行因此不能恢復兌現，供求的原則，遂不能發生作用。銀行的巨額存款，大部分也是公家的存款。這種存款，大部分以公債爲根據，公債既難立刻償還，這種存款，當然不能馬上減少。不過政府債務，終要設法清償，銀行於是可以恢復商業的業務。但是便在這個時候，交換的籌碼的減少，也是辦不到的。大量公債的發行，可供銀行借款的抵押品，數量之多，是空前的。歐洲人民，對於存款銀行的利益，漸漸知道，銀行貨幣，非但不會減少，而且一定增加。美國更甚，人民已經很有使用支票的習慣，又存有巨額的黃金準備，如果國際收支的順利情形，依然不變，這些黃金，決不會大量離開美國，信用的擴張，一定會格外增加。

銀行恢復兌現，另一困難，是世界各國所存黃金，分配得太不平均。美國所存黃金之多，在有史以來，也許是空前的。一九二〇年六月二十五日，聯邦準備銀行庫存黃金，已經將近二十萬萬金元。俄國銀行的黃金，在革命以前，本是世界第二，但是革命後一定減少。法蘭西銀行，現在是世界第二，一九二〇年六月二十四日，所存黃金達十一萬萬金元。德國帝國銀行，本居第四位，但是戰後大減，到了一九二〇年六月二十四日，祇値二萬七千萬金元。英倫銀行庫存黃金，在一九二〇年六月二十四日，爲五萬八千九百萬金元。意大利銀行庫存黃金，在一九二〇年六月二十四日，祇有一萬六千萬金元。

中立國家的銀行準備，都大大的增加。但是有些交戰國，以前庫存的黃金，幾乎完全消失了。羅馬尼亞銀行的現金準備，也許因爲搬到莫斯科去，完全消失。奧匈銀行與土耳其銀行所存的黃金，則運交德國銀行，也涸竭了。而德國銀行的黃金，因爲購買糧食，也大形減少。要歐洲各交戰國，恢復兌現，有些國家，顯然應該購買黃金，所有的國家，也都應該減少流通的紙幣，使鈔票與現金準備的比例，大大的增加纔行。

## 四　通貨膨脹的性質(註)

一九一四年歐戰爆發了。

需要超過一切從前的範圍。以百萬計的軍隊，需要衣服、襯衫、皮鞋、糧食、武器、軍需品，軍隊的消費，是爲了破壞的，與平時不同。在和平時期，消費本少於生產，因爲消費也是生產要素之一。

法國政府，很久就預料到有這一天了。

一九一一年，法國政府早就與法蘭西銀行約定，在動員時，該行應立刻交給政府三十萬萬佛郎。這筆款，不久就用盡了。然後是銀行屢次借款給政府。當時大家都相信，戰爭不會延長，不過幾個月就要終了。政府約定，第一次的三十萬萬佛郎的借款，用第一次公債清還。但是戰事延長下去，政府又要求新借款。所用的方法，名通貨膨脹。辦法是不花一點本錢，製造一些財富出來。政府准許法蘭西銀行發行不兌現的鈔票，既無現金又無票據做爲擔保。這便是紙幣唯一的擔保品，衹是國家的意志。

(註)譯自居岳經濟科學第九篇(Yves Guyau: La Science Economique Livre IX)。

我們可以說，一九一四年以來，差不多所有的國家，都漫無限制的增加了貨幣的流通額。通貨膨脹，共有兩種：（一）是紙幣，或由國家直接發行，或由金融機關發行。（二）是以票據做抵的放款，抵押人借得款項，可以用以再去抵借或再去投資。

第二種辦法，在英、美兩國，甚爲通行。不過我們現在祇討論第一種。

眞正的銀行鈔票，與其他商業票據，性質並無不同。顧客將可靠的票據，定期付款，有人承兌，交給銀行。銀行換給他隨時可以兌現的票據——鈔票。向銀行要鈔票的人，是自動的用票據做抵，借得現錢，供商業的需用，足以增進生產力，使借款人可得最大的利益。

與此相反的，是強迫通用的鈔票，既無現金又無商業票據爲準備。這是一種強迫的政府借債，直接或間接，由全國人民負擔。

眞正的銀行鈔票，是有確實的抵押品的。這便是發行時換得的商業票據。日期一到，就可以收回。紙幣就沒有抵押品了。沒有收回的日期，預先吃掉國民所累積約資本的一部分。因爲這種紙幣，終歸要有人出錢的。

在一切通貨膨脹的歷史中，最初一定有一段樂觀的時期。

一九一四年的法國，發行不兌現的紙幣時，全國人民，差不多全體信任。政府說這些紙幣，值五、十、二十、五十、一百、一千佛郎，大家都承認是值這些。

美國幣制局估計，在歐戰以前，世界銀行庫存及流通的黃金，總數爲四百二十萬萬佛郎。在法國，面積不過五十多萬平方公里，人口不足四千萬，而所有的金錢，表面的價值，幾乎等於美洲發現以來，流通黃金的總數，這種金錢數量的增加，與小麥、煤、棉等等人們需要的原料及物品的生產，完全不稱。在歐戰時，法國的生產，甚至於減少，因爲壯年的男子，大部分入伍，全國的力量，幾乎完全用在破壞的事業，不用在生產方面。

歐戰爆發，幾乎是立刻增加了巨量的購買力，遂引起了物價的增高。

國家需款，簡直是無窮的。這是爲了國防呀！政府當局，認爲無論付怎樣大的代價，戰勝總比戰敗合算，這本來是不錯的。我們還可以說，有些人認爲，便是浪費也是熱心的一種表示。大家都在紛亂中胡混，有些人因爲這種紛亂，得到好處，當然願意延長下去，許多人本可以設法阻止的，也竟置之不理，聽其自然。

財政部長不敢發行公債，又不敢增加捐稅。

不是有法蘭西銀行嗎？牠的信用，是穩固的。先借三十萬萬佛郎，該行用鈔票付款。不久發行公債，就能償還，幾個月後，一切都好了。

但是戰事延長下去，一月又一月，一年又一年的，而政府支出，便是在休戰以後，非但不減，反而增加。政府祇有再向法蘭西銀行借款，迫牠再發行新的鈔票。該行雖有點不願，但事勢所迫，不得不屈服。後來

覺到了這種地步：該行借給政府，爲數達二百七十萬萬佛郎，准許發行鈔票額，達四百一十萬萬佛郎。

政府用這些鈔票，支付薪資，發給軍餉，購買物品，在七年以內，法國政府，對於不足四千萬的人口，供給的購買力，幾乎等於美洲發現後全世界生產黃金的總數。

贊成紙幣的人，會得勝的說：「這是經濟的借債，因爲這是不必支付利息的。」

不過如向國外購買貨物，則非付兩三倍，五六倍，甚至十倍的代價不可。會有一個時期，外國人不再接受這種紙幣，購買力完全消失了。濫發鈔票的國家，等於受了封鎖。

在國內，也消失了一部分的購買力。一切物品，價格高漲，使不受政府恩惠的人，墮入最深的貧困中。

大家於是纔知道，紙幣吃掉私人所累集的資本的一大部分，這纔明白，各種借債中，紙幣是最壞的：(一)因爲這種借債，是強迫的；(二)因爲破壞國內的金錢價值；(三)因爲破壞發行國家在國外的購買力；(四)因爲紙幣越發越多，終於不可收拾。

# 五 戰時金銀問題

黃金的處置辦法，也是世界大戰稀奇事件之一。除開英、美兩國，差不多所有國家，都停止兌現，法律規定，應將所存黃金交出，由各國中央銀行保管。德、法、俄諸國，都竭力宣傳，鼓勵人民，把他們所藏的黃金，存入銀行，使中央銀行的準備，格外穩固。在歐戰期內，世界各大銀行的庫存黃金，增加數當在二十萬萬到三十萬萬金元之間。這些黃金，在市面上，差不多完全不再流通。在這個期間內，我們很可以說，從人民袋裏擕出的黃金，比從地下開出的，要更多些。美國聯邦準備銀行，保存世界三分之一的黃金，在世界史上，一處儲藏的黃金，如此的多，還是空前的例。

事實上，所有的國家，都禁止黃金出口。英、美兩國，名義上雖未停止兌現，但是一般人民很難換得黃金，便是在公家指定的兌現處，也極困難。當時一般人心裏，都覺得把鈔票換成黃金，是一件不愛國的行爲。外匯的調整，不用運輸黃金，而代以信用借款或發行公債，辦理得那樣的得法，雖然商業是非常的紊亂，而英、美等國的匯兌率，事實上很穩定。

一九一四年八月一日到一九一八年十二月十日，美國黃金輸入超過輸出達一、〇七一、六六九、〇〇〇金元。雖然輸入的黃金，爲數頗巨，但是財政部不准自由輸出黃金，便是對於那些美國貿易差額入超的國家，也不運送黃金。反而提倡輸出價値較高，體積較小的商品，竭力補救匯兌率的不利。因此運輸給南美各國的，不是黃金而是留聲機、打字機等類物品，雖然這些物品的生產，會減少軍需工業方面的勞力，同時輸出量也不會很多，對於匯兌率不會有很大的影響。輸出黃金，當時也許有被敵人間接拿去的可能，所以認爲政府應該統制黃金的流動。一九一七年九月七日，總統發出布告，除依財政部特殊規定外，禁止一切生金銀，硬幣及通貨的出口。這些事務，由聯邦準備局負責辦理，該局乃附設外匯科，專管此事。

有了這種辦法，黃金的出口，祇限於外匯情況萬分必要時，而且便是有此情形，也竭力避免運輸黃金。與阿根廷商定辦法，在紐約聯邦準備銀行裏存有基金，爲供給該國外滙的保證，美國政府擔保，在戰事完畢時，如果需要，應運送黃金。與玻利維亞、秘魯及烏拉圭，也商定同樣辦法。與印度、西班牙及瑞士，所商辦法，雖不相同，但結果也是一樣。因此這些國家，金元的交易大形減少，甚至停止，黃金出口，於是大減。一九一七年上半年，黃金出口達二萬萬金元以上，在一九一八年同一時期，減少到祇有二千一百萬金元。黃金出口的禁止，於一九一九年六月九日取消。

在黃金運輸以外，白銀淨出口，爲數頗巨，主要是運往印度。一九一六年度，淨出口數爲四三、二二二

六、三六八金元，一九一七年度爲六八、八五二、二四六金元，一九一八年度爲二二二、三四九、二八四金元。共計達三三四、四二八、八九八金元。

世界各國，所以都採取保藏黃金，不許出口的政策，便是恐怕會流入敵人手中。根本是由於確信要維持信用組織——所有交戰國的財政，都要依靠牠——一定要有巨額的黃金準備。便是停止兌現時，所發行的鈔票或紙幣，雖不能兌現，但是顧到黃金準備對於一般人民的心理作用，也不能不貯藏巨額的黃金。將來終要用現金收回大量發行的信用紙幣，使各國政府不願放棄黃金，雖然在這時期內，所儲藏的現金，完全空閒着。很明顯的，所存黃金對紙幣的比例最大的國家，將來最容易恢復現金兌換。

關於戰時的運送黃金，穩定匯兌，應該如何辦理，美國財政部，於一九一六年早就有相當的決定。一九一六年四月在阿根廷京城召開的國際高等委員會，議決設立國際黃金出港基金。由各國共同擔保，以便利各國間金融的往來，不必定要運送黃金。這種組織，與聯邦準備局對於美國國內各銀行間，彼此清算時的情形相似。

戰事發生後五年間，黃金價格，反而減低，是戰爭所引起的變動中，一件很有興趣，而且出人意料的事。價格低落，不是由於生產過剩，因爲歐戰期內，黃金生產量，確實減少。美國的生產額，一九一五年爲一萬萬金元，一九一七年減爲八千四百萬金元。許多小礦，因爲工資提高，生產費增加，不得不停閉。黃金價格規定爲每盎司美金二十元零六角七分。黃金的購買力，跌到祇値以前的一半，由於黃金以外的流通

貨幣，數量增加，以及物品稀少，勞工缺乏，所引起的物價及工資的普遍增高。

另外一面，白銀的價格，則與其他商品一樣，同時增高。這件事，引起有些人的要求採用複本位制，這種要求，二十世紀開始後，早就很少聽見的了。

# 一　有系統的剝削『拉特腦計畫』

德國的當局曾有系統地剝削比利時及其他被德軍佔領的地方。這種有利於德國工業的剝削，從被佔領時起就在每一被征服區域進行。這乃是『拉特腦計畫』的一部分，德國能繼續作戰，一部分就靠這計畫。

這計畫係一九一四年八月初由德國電氣總公司總理華德·拉特腦博士（Dr. Walter Rathenau）所提議，規定設立一『戰時原料局，』隸屬於軍政部。其職務之一如下：

『佔領了比利時與法國最有價值的工業區域，以及俄國的若干區域，本機關就新添了一種職務。德國的戰時經濟必須竭力利用這些地方所積存的原料，尤其是積存在歐洲大陸各羊毛市場中心的羊毛。國內的製造業者還可以利用大批有價值的橡皮與硝石存貨。在徵發這些存貨時，因爲要遵守戰時法規而遭遇的困難，已經被克服了。我們設立許多收集站、貯藏所與分配機關，解除了運輸上的困難，而以新的血液注入國內的工業中，使其基礎更其鞏固、更其穩定。』（本節譯自拉特腦博士的講演記

錄，原載在一九一六年四月二十一日的奥國工程師建築師協會會刊。）

為了戰爭及工業，德國需要大量的金屬。「拉特腦計畫」在德國電氣總公司的總理指導之下，以供應此種需要為其主要目標。在被佔領的各處地方，凡是可以設法取得的一切金屬，完全都被沒收了。下列的法令可以表明此種徵發制度的無微不至。所付的代價非常的低微，該法令第六條表明德國的當局並不要使這種代價會使那些所有主滿意。

下列的法令於一九一六年十二月十三日公布於比京不魯塞爾：

第一條　下開各種物品都應沒收，必須交出。

第二條　凡以銅、錫、鎳、黃銅、青銅或 tombac （一種銅，內含銅百分之八十四，鋅百分之十六）製成的一切家用物件，無論可否移動或新舊如何，包括：

(一)烹飪用具、金屬器皿以及除小刀以外的家庭用具。

(二)洗滌盆、浴盆、熱水煖器及蓄水器。

(三)房屋內外的個人或公司名牌、門柄、門環以及門戶上與車輛上的金屬裝飾品，非鎖閉所必要者。

(四)帷幔的桿與柱以及固定樓梯上地毯的設備。

(五)各種衡器。

（六）其他一切錫製的家用物品或裝飾品。

自（一）至（六）項所包括的各種物品，雖非在狹義的家宅中而在其他房屋中（例如各機關辦公處、工廠辦事處等，）亦須交出而加以沒收。

第三條　豁免沒收者：

（一）教堂及其他供宗教奉仕用的房屋內外的物件。

（二）醫院與診察所以及醫生、藥劑師的私人辦事處的物件，惟以治病或行醫上所必要而無物可以替代者為限。

（三）公共建築中的物件。

（四）工廠或商店中為業務上所必要或專備出售的物件。對於此種物件，另以法令規定之。

第五條　交納的義務。——凡有藝術價值或歷史價值的物品，經交納局認可者，得不必交出。如有特殊原因，交納局得免除其交出的義務。

第六條　賠償費。——對於交納的物件，予以如下的代價：

紫銅每公斤四佛郎　　黃銅每公斤三佛郎

錫每公斤七・五佛郎　　青銅每公斤三佛郎

鎳每公斤一・三佛郎　　Tombac 每公斤三佛郎

所付之代價以交納局所估定者為根據。代價付與交納者，不問其是否所有主。

第七條　（本條規定受此法令節制的個人及團體。）

第八條　充公。——（不遵守本法令規定者，得將其財產充公。）

第九條　地方政府的合作。——（命令各地方當局與執行本法令者合作。）

依照法令而在比利時沒收或強迫出售的物品，列表如下：

(一)礦物與金屬（四十八項。）

(二)化學品（十九項。）

(三)機器等（十八項。）

(四)糧食（九項，可以製造麵包的穀物合為一項。）

(五)衣料（十八項。）

(六)紡織品（三十七項。）

(七)家用物件（紫銅、黃銅、青銅、tombac、鎳或錫製成者，三十四項。）

（八）舊貨（二十項。）
（九）油類與爆炸物（十一項。）
（十）工業上用的金屬製品（三十三項。）
（十一）醫藥用品（六項。）
（十二）雜類（二十四項。）
（總計二百七十七項。）

此外，對於尚未沒收的貨物，其銷售大半由德國的當局統制。

有些對於德國人無直接用途的工業，曾被准許全部或部分復業。德國在比利時的官員這樣辦，竟引起了德國製造業者的憤怒，因爲比國的工業與他們競爭。他們絕對不能容忍被征服的人民與他們競爭，譬如有人想復興比利時的玻璃製造業，德國人竭力反對。德國玻璃製造業者協會的會長哥茨博士這樣的說：

『在戰前，德國的玻璃器製造者已覺得非阻止比利時的製造業者侵入各中立的市場不可；現在我們不能不承認，德國的民政機關已完全認清處置這個問題必須與德國玻璃製造業的要求相符，而且已決定相當的行動。』

雖然如此，有些比國工廠還是能够有一點出口貿易，使市價受了影響。『非設法終止不可！』

因爲德國製造業者的這種態度，在比利時的德國當局，處境非常爲難。德國政府覺得必須對其人民作一說明，因而下面的這篇『授意』的文章就出現在一九一四年十二月二十九日的北德意志總彙報上了：

『國內似乎有不少人以爲在征服區域使用的手腕太溫和了；有些人高喊：「放嚴厲些」』責備不該像對待本國那樣對待敵國；有些人責備在比利時的德國政府，不該費心去復興其工商業，而不將其全國的經濟儘量加以破壞，將其競爭力予以致命的打擊。這種批評表示對於應在比利時做的事務以及現已完成的事業，見識太短淺。一切過度的溫和與感情用事，都是應當避免的，而且正在竭力避免。但眞正的強者總應做得很公正：需要嚴厲時纔嚴厲，不作不必要的嚴厲行動。遵照這樣的原則，征服者纔眞正的在追求其最深刻的利益。難道該用煩擾與獨斷獨行的手段，將本來已很悲憤的人民驅入絕境嗎？設在比利時的德國政府，竭其所能以復活工商業，並爲勞動階級謀得工薪與麪包，並不是要討好比利時，而是要防止我軍後方的饑荒與疾病，使不致危及我軍的安全與康健。因此德國政府樂於協助那些遭難的人民，向各中立國購辦糧食，以減少對於我們本國的給養的需求，使我們的軍士們不致挨餓。曾准許需要甚亟的煤炭運往比國。這決不會造成對我們本國的生產事業的競爭，因爲准許運往比利時的煤炭數量，僅足供應受凍人民及苟延殘喘的工業的最低限度需要。政府以遠大的眼光，正在創設社會改良機關，此種事業尙未爲比國政府所舉辦。如果該國的勞動力與生產力藉此逐漸增大，則該

國與我們的佔領軍將同受其利，因佔領軍亦須取給於該國的產物。而且如果比利時的活動力被毀傷了，又怎能應付其財政上負擔，付款給德國呢？」

「拉特腦計畫」的成功，可於下列的報章記載中見之：

「要儘量供給那些製造機器的德國工廠所需的原料——銅、錫等——一向感到非常的困難。但是因為有那些沒收得的原料，軍事當局已不必擔憂各種必要的金屬在戰事告終以前用罄了。」（引自一九一五年十月二十四日出版的實用機器製造業會刊，見比利時情報第四八八號。）

「戰事所造成的破壞工作，會使法國與比利時的競爭在戰後沒有什麼可怕了。」（引自一九一五年十二月二十八日出版的輸出業會刊，見比利時情報第四八八號。）

最可表示眞相的，乃是德人甘霍福（Ganghofer）所寫的一段文章，因為其中包含一些直爽的記敍，以致不准他收入其德國前線旅行記一書中：

「竭力實行這個原則：德國軍隊所需要的一切，儘量少取自德國而儘量多取自被征服的敵國；凡軍隊所需要或對於德國有用的物品，都應送往德國。軍隊的需要，約有五分之四為被征服的地方所供給，曾達三個月之久。卽在目前，雖然被我們佔領的地方已不如以前那樣富足，仍能供給西方前線德軍所需物品的三分之二。因此，在最近四個月內，德國平均每天節省了三百五十萬至四百萬馬克。除此以外，德國又由其勝利取得另一項極大的利益。那是依照國際法規，正在對被征服的地方進行的經濟戰

爭：儘量奪取敵國國家所有的財物，由比利時與法國北部送到德國去。這有條不紊地進行着的經濟戰爭，使德國獲得的利益，估計每天亦有六百萬至七百萬馬克。因此，自開戰以來，德國在其西方前線的後方所取得的全部利益，總計已有二十萬萬馬克之譜了。」（譯自一九一五年二月二十六日的慕尼黑時事新報。）

## 二　戰勝者的經濟要求（註）

### 一　全部費用由歐人負擔

如果德國戰勝而議和時，則「協約各國」應該犧牲：

（甲）戰費（包括中央與地方機關的費用）約……三〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

（乙）撫卹金及軍備費（每年約五萬萬美金，為期約四十年，折合為資本）

約值……一一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

（丙）殖民地的損失……一、二五〇、〇〇〇、〇〇〇金元

（丁）私人的損失……七、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

總計……四九、七五〇、〇〇〇、〇〇〇金元

（註一）譯自一本德國軍部在軍隊分散的小册子。

這等於每年付本利約三、二五〇、〇〇〇、〇〇〇美金。

當然，這樣的鉅款決不能用現金付清的，而且卽使能够，我們也並不歡迎。德國收取賠款的方法，將爲利用被征服的領土，其主要手段爲接管可由國家營利的一切公私財產如(甲)鐵路、運河、海港、貨棧等等；(乙)各種天然資源，如煤、鐵、食鹽、煤油等等；(丙)土地(包括森林)地產以及一切可供德國農民移殖的土地。

在這樣的原則上，德國將經管下列各項：

(甲)比利時：鐵路、煤礦、煤田、其他的礦、國有土地等等，總値……六、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

(乙)法國：鐵路、煤礦等等、洛倫的鐵礦區(Briey 及 Longwy)，

總値……五、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

(丙)庫爾蘭(註)與立陶宛：鐵路(佔五分之一)、

森林區域與適於移民的土地(佔五分之四)，總値……二五〇、〇〇〇、〇〇〇金元

(丁)羅馬尼亞：煤油井(可抵押給德國經營，至少一部分)……一、二五〇、〇〇〇、〇〇〇金元

(戊)波蘭：……一、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

總計……一四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元

(註) Courland ——大戰前爲俄國一省

此外或可加入：

（己）萊脫維亞與愛沙尼亞鐵路（估三分之一）森林區域與可供移殖的土地（估三分之二）……………………二四〇、〇〇〇、〇〇〇金元

## 二　殖民地方面的戰利品

上列各項財產，總計不過一百四十萬萬金元之譜，與所要求的四百九十七萬五千萬金元，相差尚有三百五十七萬五千萬金元之鉅。戰後對於船舶一定非常需要，故敵人讓渡給我們的一部分商船可估價作十萬萬金元（一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元）如果船舶通行稅很高的蘇伊士運河改歸德國管理，則又可加添二萬四千萬金元（二四〇、〇〇〇、〇〇〇元）此外，當德國戰勝而議和時，非洲的葡萄牙與比利時殖民地、英、法兩國的大塊殖民地以及意大利的殖民地，都應讓渡給德國，其理由有三：（甲）軍事上的：截至目前，法國已從北非與西非調遣三四十萬有色人種的軍隊來攻打我們；（乙）海軍上的：德國在戰後必須設立新的海軍根據地；（丙）經濟上的：保障我們的原料來源。讓渡給我們的這些非洲殖民地，可估價作二十四萬萬金元（二、四〇〇、〇〇〇、〇〇〇元）至於其餘的三百二十餘萬萬金元，則大部分必須以我國所需要的原料、半製品及糧食來償付。在一九一三年，德國輸入的這類貨物，共值二十一萬萬餘元美金（二、一四二、七〇〇、〇〇〇元）在戰後，因存貨消毀殆盡，我們的需

要將增加不少，大概在若干年間每年應輸入這類貨物三十萬萬金元至三十八萬萬金元（三、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元——三、八〇〇、〇〇〇、〇〇〇元。）在戰前，英、法、俄三國及其殖民地供給我們所需要的貨物約三分之一；在將來，他們仍舊應該供給我們約四分之一。我們其餘的輸入品必須購自其他各國，而以敵人的金錢支付之。

## 三　德國同盟者的戰利品

我們應該記住，以上所開的數目不過是德國一國的戰費；還有我們同盟國的戰費與損失，合計亦達三百八十萬萬元美金（三八、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元）之鉅，也應由敵人償付。奧匈帝國的取償對象，將以意大利與塞爾維亞為主，保加利亞將以塞爾維亞與羅馬尼亞為主，而土耳其則首先將堅持收回其原來的屬地——埃及與的里波利（Tripoli）。

議和的條約，如規定我們應負擔自己的一切費用，則我們將不可避免地日漸衰落而永遠居於美國、日本、英國以及俄國的下風。英國憑藉其所有的殖民地，依舊可以剝削半個世界，這取之不竭的供給泉源將補足其一切損失；將在各處市場上用種種方法來逐出我們；將繼續控制海洋，自由自在地生活於其中。俄國的力量完全在其廣大的領土及這些領土的日漸被農民開墾上，其經濟發展還在很幼稚的階段上，所以假使繼續擁有這些領土，將來是一點也無法動搖的；俄國將很快地發展其工業、農業與

交通工具，開發其天然資源，而不出二三十年就將自己種植並製造所有的一切原料了。而德國將無可奈何地眼看着這一切。……

## 三　海牙公約所規定的限制

第四十六條　家族的名譽與權利、人民的生命、私人的財產以及宗教上的信仰與儀式，都應尊重。私人的財產不能沒收。

第五十二條　除佔領軍所需要者外，不得向地方或居民徵發物品及勞役。此種徵發應與當地的資源相稱，且其性質應以不致使居民參預反對其本國軍事行動爲限。此種徵發，只能以佔領地帶的司令官職權行之。對於輸納的物品，在可能範圍內，應儘量付以現金；不然，應給予收據，而所欠之款應儘速付清。

第五十三條　佔領的軍隊僅能佔有眞正爲國家所有的現金、款項與有價證券、軍火貯藏所、運輸工具、糧食與軍用品以及爲國家所有而可供軍用的動產。無論海陸空中，凡可用以傳遞消息或輸送人物的一切器具，除海洋法規定者外，軍火貯藏所以及種種軍需品，即使爲私人所有，也得佔有，但在議和時必須歸還且規定其賠償費。

# 四　征服他國可以獲利嗎（註）

歐戰以前德國政府的政治上侵略行動，直接引起了柏林證券交易所的許多次風潮，使德國的銀行家、商人與製造業者大受損失這事實可以證明我在大錯覺(The Great Illusion)一書中所想說明的主題。

這主題是什麼呢？簡言之，那就是：在近代世界中，要想藉戰爭的勝利而取得任何利益，已經不可能了。這等於否認了一直支配着歐洲國際政策的全部『公理。』英、德兩國的海軍競爭，乃是這兩國爭取商業上與工業上的優越地位的爭鬬的一部分；而歐、美各國的大將與元帥們，都用一種自稱爲極高深的哲學來擁護這些『公理。』他們告訴我們，這一切都與世界上的最高生活法則相符——與我們所知道的進化過程相符：在整個自然界，爭鬬與競爭是無上的法則；所以在國際間也當如此。

其實，他們完全錯了。他們只顧到一半的事實，而其他的一半——較大的一半、支配着人類的一般

（註）原著者安吉爾（Norman Angell），原載一九一二年（World's Work）。

進步過程的一半——卻被置之度外。而那野心家認爲正確的生物學的現象，也是絕對不確的；在自然界決定生物進化的主要因素，並沒有顧到。

這種錯覺是兩重的。競爭只是生活法則的一半。其他的一半乃是互助、合作的法則——沒有合作與互助，生活是不可能的。這種現象，在全部較高的生活方式中與競爭的法則平行着，卽在最早的有機體身上也可以看到。其最簡單的方式爲雌雄二性的合作。假使十足的競爭阻止了這種合作，生活就永遠不會越過單性有機體的階段；而在進化的過程中，我們可以看到，合作的因素每增加一個，爭鬪因素的重要性就減少一分。因此，在社會學的領域中，這兩種因素的相對作用在不住地變動中。讓我們舉幾個儘量具體的例來加以說明。

海盜之王奧拉夫在古代英國的海岸上登了陸，攻入一薩克遜人的堡壘中，攫取他所能取得的一切金銀、皮革、穀物、牲畜、婦女與奴隸，滿載而歸，他於是比以前更富足了：他能安全地運回到本國的掠得物，便是他的新增的財富。對於這樣的遠征所獲得的鉅利，在帳目上的"借方，"他差不多什麽也不用記入。

但試想一個近代的奧拉夫，率領一枝勝利的軍隊，在倫敦上了陸，直入英格蘭銀行的保險庫中，盡情的劫掠，如倫敦某報的記者所預料的——結果是否一樣呢？結果將截然不同；因爲在他劫掠英格蘭銀行的一天，德意志銀行就將停止支付，他在該行的存款就消滅了。他這樣從英國商人那裏取得的每

一枚金幣，德國的商人大概將付一百枚的代價。他破壞一家英國的銀行或保險公司或商行，他可以十分確定地預知，這同一的打擊也將破壞一家德國的銀行、一家德國的保險公司、一家德國的商行。既然如此，我們怎能說情形沒有改變呢？情形當然已大不相同。我們的信用制度日益使之強化的合作因素，已深深地改變了爭鬭因素的重要，使上述的粗暴的沒收方式在實際上已行不通了。柏林最近所發生的一連串金融風潮，已充分表明了這一點。怎麽一回事呢？德國政府有一種針對着法國而威脅歐洲和平的行動。這種行動的第一個顯著結果，是德國的工業證劵價格暴跌，損失至數千萬元之鉅；德國的工商界因此受到的損失，遠過於其他各國的工商界，雖然他們也受了重大的損失。就是德國的人民也不需要更多的『黑暗禮拜六』來向他們表明：擾亂了價值數萬萬元的貿易，以期取得目前價值不到數百萬元的一個市場，並不是拋緋引鯨，而是拋鯨引緋——而且還不一定能夠捉到！

舊的觀念以爲在國際間，甲可以用武力從乙那裏取得其他方法所得不到的利益；以爲在近代世界中，武力可以用作掠奪的剝削的工具；以爲憑藉武力，一國的人民可向他國人民徵取種種貢稅而過寄生的生活——這種舊的觀念與事實不符，已爲大家所公認了。近代世界的商務與金融業務，在本質上是相互的活動。一國如要求得一個市場，則這個市場必須有一羣經商的、生產的人民，亦卽這個市場必須是一個某種意義上的競爭者。一國若要有安定的信用，就決不能去擾亂別國的信用。如果要別人履行經濟條約上的一半義務，必須履行自己的一半義務。如果要有一個投資的地方，決不能使希望在

該處投資的地方，立於財政上或經濟上的不利地位。

這些話並不新奇。老早就應該是人類社會的理想狀態。但空間的距離、交通的困難與思想的不同，將各國的人民彼此隔絕，這些主張極難實行。但是今日的情形即使與三十年前相較，也已大不相同：電報使我們在金融上成爲了一體，舊日的格言「普天之下皆兄弟也，」已變成了一種確定無疑的金融上事實，即使最愚笨的人也可由銀行利率的簡明數字而領悟到。

從來沒有像現在這樣簡明動人地將這眞理表示出來：在今日，每當一項借款訂定的時候，每當德國的一家工業公司在倫敦出售其債票或在南美洲設立一工廠的時候，這眞理就更其顯著了。這些事實並不是新奇的，但是在我們的日常生活中已佔有十分重要的地位，使我們不能再在實際政治上加以忽視，如最近的柏林交易所風潮所明示。當大家都明白這些事實的時候，有益於全人類的外交革命也就無法避免了。

必須用動人的標題，當然會歪曲了事實：我在「大錯覺」裏，會有「戰爭現已不可能」的標題，這是不合事實的。我當然從未說過，戰爭現已不可能。正相反，許多人對於世界上的基本經濟事實像現在這樣茫然無知，戰爭卻是極可能的。

或許有人要問了，既然戰勝無利可獲，爲什麽我們還有遭遇戰爭的危險呢——無論什麽戰爭中都有一個侵略者，而侵略者所以要侵略，乃是希冀由此獲利？答案是人類行爲的動機，不一定出乎眞正

的利害關係，而當求之於受了短見與氣憤的種種影響。在一般人大家公認戰爭爲徒勞無益以前，戰爭還是要發生的。各國政治家依然在高唱早已消滅的過去時代流傳下來的陳腐公式，似乎毫不知道那些極簡單的經濟事實。當世界的輿論，就全體而言，還是如此愚昧的時候，戰爭是十分可能的。世界將爲一錯覺而戰，而作鉅大的不可勝數的犧牲——雖然這並不是第一次。

# 五　戰勝者的要求

歐戰時期，法國人民的口號：一切費用，有德國人支付（Le boche paiera）。英國邱吉爾（Churchill）說過：『在從前，勝利的軍隊，總是將所佔地方的一切財產拿走。古代的戰勝者，將男子及婦女帶走，成爲他們的奴隸。使戰敗國家，常期的進貢。但是我們強迫德國付出的賠償，將大大的超過從前這種簡單的方法。』英國的蓋德爵士（Sir Enid Gede）竟說：我們將壓榨德國，正如你們的壓榨檸檬汁，而且還要超過。我將竭力壓榨，使你們聽見果核的爆裂聲音。勞合喬治在宣言將德國皇帝絞死在倫敦搭上以後，還說將翻盡德國人的錢袋。

一九一三年的德國是世界第一等富強國家。工業發展，使六千八百萬人口安居樂業。投資外國，達七十萬萬。煤的生產量由一九七一年的三千萬噸，增加到一萬九千萬噸。

戰爭以後，殖民地爲戰勝國搶去，國外市場，幾完全消失，薩爾(Saar)的礦產，爲法國所奪。並且供給法國十年的煤。一九一三年德國本國要用煤一萬三千九百萬噸，此後祇有七千八百萬噸，可供本國用。

至於鐵礦，由於洛倫州的喪失，損失之大，佔全國鐵產總量的百分之七十五。交通工具，則較大商船，完全交付各協約國，又交出火車頭五千，車輛十五萬，交通旣感困難，內外貿易，當然無法興盛。

在這種情形之下，還要付四千萬萬金馬克的賠償！由於貨幣的跌價，旣爲一千三百二十萬萬金馬克。法國工業建設部長路曉（Loucheur），主張要求七百五十萬萬，而克羅次（Klotz）竟主張要求一千三百四十萬萬。而英國的專家們，卻無情的指出，根據一九一三年的法國統計年鑑（L'Annuaire Statistique de la France）法國全部房屋價值不過五百九十萬萬，全國土地價值不到八百萬萬。而被敵人佔據過的面積，不過佔全國十分之一，受損害的，不過百分之四。這種要求的無理，是太明顯了。

## 六　領土野心與國際貿易（註）

在力求恢復和平與世界經濟的奮鬪中，「不許併吞領土」的呼聲遭遇一種重大的反對。有些人說，一個國家不佔有其原料供給地，是不能够生存的。德國的併吞主義者便如此主張，他們的征服慾望渴想得到法屬洛倫的鐵礦區域與俄屬波蘭的煤礦區域。這種議論的基礎是「奧太基」(Autarchy)即自給自足的理想——就是一國境內的經濟區域必須能供給其所需的原料而不必依賴他國。在今日，我們既然在生活上少不了外國的產物，所以這樣的一個理想國勢，非從北極一直延展至赤道不可。除非整個世界重新分配過，「奧太基」是無法實現的。顯然，無論哪一國，擁有原料愈多就愈便利，但無論哪一個經濟區域，不管其天賦資源如何富足，總要從外界輸入若干物產的。所以這就值得深思了：併吞了少數新的原料供給地，由此引起了所有隣國的永久敵意，是否得不償失？

我們主張隣國間應該用各國的礦產互相交換並推廣文化。于氏 (Hue) 曾說，我們目覩各交戰

（註）自譯一九一七年六月十九日柏林勞工日報(Arbeiter-Zeitung)。

國的礦業資本家都力主「用武力來求和平，」我們不能不承認，終止這種陰謀的最有效辦法，乃是將所有的礦山及與牠們有密切關係的軍火工業一律收爲國有。其實各國所需要的，只是在世界上所有的經濟區域間建立完全的貿易自由。

在戰前，德國每年生產鐵礦砂約二千八百萬噸。其中約有二千一百萬噸得自洛倫（Lorraine）德國也從其毗隣諸國與瑞典輸入礦砂。

假使德國在戰後失去了洛倫，就將失去其鐵礦砂常年產額的四分之三。將如何彌補這缺額呢？一方面，將格外善用所餘下的萊茵省等處的礦藏，但另一方面，將不得不大大地增加其輸入額。假定德國不能向歸還法國後的洛倫購買鐵礦砂，那末，所需要的礦砂或金屬大概就只能購自瑞典或南美洲了。這樣，德國就將以競買的價格，在別國有餘的市場上購買礦砂或生鐵了。英國將感到這些德國定貨單的壓力，比利時也將如此。甚至於美國也將受到世界生鐵市場這樣強迫改組的影響。

更假定法國在戰後收回了阿爾薩斯（Alsace）與洛倫，卻不能或不願向德國購煤。在戰前，法國剛巧能最經濟地運用其鐵礦砂。在平時每年生產煤約四千萬噸。而洛倫諸礦所生產的，每年不過三百五十萬噸。將如何利用新添的二千一百萬噸洛倫鐵砂呢？

向英國購煤嗎？在戰爭爆發以前，英國與德國都供給法國北部的鎔鐵爐所需用的煤。英國供給大

陸上的許多地方，但並不供給洛倫或茂德・莫賽耳（Meurthe-Moselle）或茂斯（Meuse）。

這種煤，在戰前既不能在洛倫、茂德・莫賽耳或茂斯與德國煤競爭，在戰後又怎能運到這一帶地方來，使那些鎔鐵業者依然有利可獲呢？當然只有減輕運煤的費用，也許想一種辦法將洛倫的鐵礦砂運往北方去迎合英國的煤——在離產地不遠的地方，煤的價格還是低廉的。無疑的，這樣的運煤、運鐵砂的辦法總有一天會實現而美滿地奏效，但這需要多少時間呢？至少十年。在目前，研究洛倫及其他兩州的鎔鐵問題的經濟學者，卻不能不先解決當前的問題。

雖然如此，我們不妨假定這些困難都已經解除了；不過還有一件事：法國不能不在國外為鐵覓一銷路。哪一國能使用那二千一百萬噸礦砂，在法國的鎔爐中提煉成的鐵呢？英國願以煤來交換這些鐵嗎？在戰前，英國的製鐵業每年消費的礦砂約二千三百萬噸，其中幾有一千六百萬噸乃本國所生產，約有七百萬噸係自國外輸入。在將來，即使英國完全向法國購買其輸入的礦砂，法國依然還剩餘一千四百萬噸鐵礦砂，不能不在本國提煉使用或輸往國外。

法國的鐵礦砂將輸往何處去呢？輸往因德國競買而失去其一部分鐵砂來源的各國嗎？這答案究竟是否合理是很可疑的，因為洛倫的鐵或許不適合各該國的特殊用途，而且運輸的費用也太貴了。

可以廉價地、便利地銷售洛倫的鐵砂或提煉成的生鐵的唯一天然市場，乃是德國。德國如果喪失了洛倫，不久就會明白這件事，而願意在洛倫購買其所需的鐵砂的。會願意用法國所需要的煤來交換

# 七　永久屈伏的不可能性（註）

專憑武力制服一強大的民族至多祇是暫時的事，由於（甲）過去的這類被征服國家所表現的復興能力以及（乙）各種聯盟、協約的極端反覆無常——戰勝別國的優越勢力或許祇是一種暫時性質的聯盟。

消滅了一個富有生氣的民族的軍隊及其政治機關，對於該民族只能發生一種暫時性質的影響；所謂將牠「從地圖上抹去」也只是一種表面上的不實在的事——這可用德國的近代史來加以證明。在十九世紀初年，普魯士的兵力完全消滅了。德國軍隊覆沒於燕那（Jena）及奧爾斯達德（Auerstadt）兩地，全國爲法軍所蹂躪。照鐵耳錫忒和約（Peace of Tilsit）規定，普魯士被奪去了愛爾北河以西的全部領土及其波蘭諸省、西普魯士的南部以及但澤，因而差不多喪失了一半人口與領土：法國的軍隊還要繼續駐紮在那裏直到鉅額的賠款如數付淸纔止，而此後所訂的條約，又限定普魯士的軍

（註）原著者安吉爾（Norman Angell）。

隊人數不得超過四萬二千，且不准設立民團。在表面上似乎完全破滅了，以致在五年以後，還不能不遵從拿破崙的命令，派遣一枝軍隊參加對俄的遠征。日耳曼諸邦都爲拿破崙所使用的種種策略所削弱、分化。他利用各邦間的互相妬忌，使有幾邦做了他的聯盟者，創設了一緩衝國——韋斯忒法利亞，又使許多德國的宮廷法國化，賦以拿破崙法典。德國似乎已經那樣的支離滅裂，不再成爲一「地理上的名詞」了。真的，德國人的靈魂似乎已被壓碎了，對於侵略者的抵抗心似乎已被撲滅了，因爲正如某作家所說，當時德國的最偉大的人物，有的像哥德那樣對那些法國侵略者所代表的思想漠不關心，有的竟表示歡迎。然而德國民族復興的創造者，竟利用這堆無望的材料努力工作，在鐵耳錫忒忍辱議和後五年，竟消滅了駐在德國的最後一枝法國軍隊，而普魯士終於能在擊潰拿破崙的帝國而復興日耳曼帝國的事業中佔最主要的地位。德國民族意識的復甦與統一德國的願望，是從普魯士被擊潰於耶拿時開始的。

現在再拿一八七〇年的法國來說。從數十年前做過拿破崙的附庸的各邦抽調得來的德國軍隊，擊潰了拿破崙三世(Louis Napoleon)的軍隊。法國被打倒了，其領土被德軍佔領，法蘭西帝國被推翻，而代以很不安定的共和政府。還有「巴黎公社」等可怕的內戰分裂了法國的內部。法國當時是那樣的混亂，以致俾斯麥幾乎不能不創造一法國政府來與他談判。一筆在當時要算數目極大的賠款，強迫法國承認；大家都相信，法國要重新變成歐洲的一種重要軍事勢力或政治勢力，非再過好幾十年不可。

人口增加得極微，勢將陷於停滯；政治制度很不安定；內部的紛爭又使國家分裂；然而我們知道，在議和後，不到五年，法國復興的程度就足以使俾斯麥擔憂了：他深信『破壞』的工作將不能不從頭做過。……

如果我們追溯到更早的時代去，例如路易十四時代的法蘭西及其在「奧國繼位戰爭」中戰敗後的復興，或普魯士在使其人口減少一半的「三十年戰爭」後或「七年戰爭」後的精疲力竭——情形還是一樣：一個富有生氣的民族是不能夠「從地圖上抹去」的。

# 八　賠款問題

在歷史上，戰爭與搶劫，是不可分離的。鼓勵兵士的最有效的方法，便是戰勝以後，財富金銀，任意取用；一切婦女，任意姦淫。

時代進步，感到這種方法，太不經濟。軍隊的組織嚴密，紀律爲先。搶劫姦淫的習慣，過於危險。於是用賠款的方法，代替從前混亂的略取。所謂賠款，不過是有組織的搶劫而已。

近代史上，第一次大規模的賠款，是普、法戰後，法國償付的五十萬萬佛郎（約合英金二萬萬鎊；）普、奧戰爭後，奧國雖也曾付賠款，但爲數僅四千萬台勒(Thaler)不足六百萬鎊。俾斯麥向法國要求這筆空前的巨款，目的是很明顯的；便是使法國永遠貧困，不能報復。這與六十五年前拿破崙的宗旨一樣。一八〇六年十月燕那（Jena）之戰，法軍大敗普軍，但拿破崙不肯休戰，他攻下一切礮臺，在普國首都設立大本營，大肆搜括；務使人民窮困，永無翻身之日。六七十年的進化，使俾斯麥採取更有效、更賺錢的方法。

吉芬爵士(Sir Robert Giffen)於戰事終了不久，一八七二年在財政論文(Essays in Finance)裏曾估計，普魯士所得約達一萬七千四百萬鎊。另有人估計，普魯士及其聯合國，一共用去戰費一萬一千五百萬鎊。而法國除五十萬萬佛郎賠款以外，更付出種種額外需索一千二百萬鎊，則德國各邦，至少賺了一萬萬鎊。

不過這種賺錢，並不是絕對的有利。德國忽然得到這筆巨款，國際匯兌，大起變動。馬克價格越漲，出口貨物越減；因此產生經濟的恐慌。這與歐戰以後的情形完全相同。這次是德國償付賠款，用廉價貨物，去換外國貨幣；結果各戰勝國家，無法競爭。於是有不景氣的現象，損失之大，不下於所得。當時的德國得到這筆現款，物價飛漲，貧民生活最受影響。而法國貨物，大量輸入德國，德國資本過多，反引起投機與紛亂。俾斯麥竟說：『一八七七年左右，我就首先看到德國與法國一比，本國貧困日甚，而且是普遍的。』

安吉爾(Norman Angell)說：『普、法戰爭以後十年，普魯士在財政方面，比戰敗的法國，要壞得多。從那時起，直到歐戰以前，始終努力向法國借款。』戰爭的消費過大，賠款一事，無法彌補；在六七十年前，已經如此。法國拉偉士(Lavisse)甚至說過：德國政府曾一度想將賠款退還法國，而法國不肯接受這『中毒的億兆』(Les milliards empoisonnés)。法德戰爭(The French-German War)的著者法雷爾(H. H. O'Farell)認爲，祇有極短的戰爭，而戰敗國又非常富裕，賠款也許可以使戰勝者得到利益。

現代戰爭，費用是那樣的大，時期又那樣的長，戰爭結果，無論戰勝或戰敗，無不犧牲了無窮的財富，無數的人力，想用獲得賠款以彌補損失，是事實上所辦不到的。戰敗國家，如果過於貧窮，則無力付出賠款。便是尙未完全破產而所能拿出的現金，爲數非常有限，如果要求用貨物賠償，則必須農工各業相當的繁榮，戰勝國忽然獲得大量的貨物，本國工業，反會『不景氣』國際貿易，一定陷於不利，結果經濟恐慌，無法避免。『不勞而獲，坐享實利』在資本主義社會裏，個人是可以辦到的。但是現代世界各國的經濟關係，如此的密切，要想犧牲一國的一切，使另一國獲得利益，至多祇能得到一時的表面的好處，但是不久會感到這是十分愚蠢的辦法。普、法戰爭時代，戰事並未延長，法國又相當的富足，德國得到賠款，結果已經大失所望。歐戰結束，美國大總統威爾遜本不主張要求過度的賠償，但是簡單的軍人，短見的政治家，不聽從他的主張。歷史的教訓，祇有極少數人明瞭，普通的人們，一面想懲罰敵人，一面又想獲得眼前的實利，於是向戰敗國作無理的要求。

世界各國，血戰四年，德國算是戰敗，凡爾賽和約，於一九一九年六月二十八日簽字。在許多其他苛刻條件中，賠償問題也許是最不合理的。倉猝之間，未能規定數目，於是設立一賠償委員會（Reparation Commission）給以極大的權力。一九二〇年六月，在法國布羅尼(Boulogne)舉行會議，第一次決定數目。當時規定，德國應按年交付至少三十萬萬金馬克，達三十五年之久，共計總數爲二千六百九十萬萬金馬克（二六九、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇）。次月，又在比國斯巴（Spa）開會，總數減爲二千

四百萬萬金馬克，分四十二年付清。並且規定按月應交出煤二百萬噸。其分配比例，有如下表：

| 國別 | 百分比 | 國別 | 百分比 |
|---|---|---|---|
| 法國 | 五二 | 比國 | 八 |
| 大英帝國 | 二二 | 日本與葡萄牙 | 一·五〇 |
| 意大利 | 一〇 | 希臘羅馬尼亞等 | 六·五〇 |

一九二一年一月二十九日，協約各國又成立所謂『巴黎決定』(Paris Decisions)，詳細規定按年應付賠償數，如下表：

| | | |
|---|---|---|
| （一）最初兩年 | 按年付 | 二十萬萬金馬克 |
| （二）第三年至第五年（三年） | 按年付 | 三十萬萬金馬克 |
| （三）第六年至第八年（三年） | 按年付 | 四十萬萬金馬克 |
| （四）第九年至第十一年（三年） | 按年付 | 五十萬萬金馬克 |
| （五）第十二年以後，直到一九六三年，共計三十一年，每年應付 | | 六十萬萬金馬克 |

同時決定，德國如不照此規定實行，則將佔領魯爾並監督海關。

一九二一年二月，各協約國方將他們要求的數目，提交賠償委員會。他們的『損失』不過一千萬萬金馬克，但是加上其他要求，總數乃達二千二百五十萬萬金馬克（合英金一百十六萬萬的鎊。）這

種數目，使許多明白的經濟學家大爲驚異。英國著名經濟學家開納思（Keynes）曾說，德國可以交出的，不過二十萬萬英鎊。但是戰勝者是沒有理性的。

一九二一年三月，在倫敦舉行會議，德國此時已經交付了十萬萬鎊，乃提議將賠償額減爲十五萬萬鎊，分三十年付淸。

一九二一年四月，倫敦會議，賠償委員會規定賠償總額爲一千三百二十萬萬金馬克（六十六萬萬英鎊。）五月五日，竟向德國提出哀的美頓書，強迫接受。

一九二一年九月一日到期的十萬萬金馬克，德國勉強交出。但是困難不久發生。開納思於一九二一年八月發表他的主張，認爲德國實在無力，一九二二年二月至八月間，終有一日無法交付。一九二二年十二月，德國政府通知賠償委員會，無法按期照交各國無法，乃承認每隔十日，交付三千一百萬金馬克。以後更加困難，無法滿足各協約國的要求，法國於是竟實行佔領魯爾。

一九二四年一月，著名的道威士委員會在巴黎開會，於四月九日，提出報告。提議以每年交付二十五萬萬金馬克爲標準，德國『繁榮指數』（index of prosperity）如果增加，數目可以提高。第一年僅付十萬萬金馬克，第二年付十二萬萬，這是所謂『暫停付款』時期。第三、第四年爲過渡時期，第三年付十二萬萬，第四年付十七萬萬。第五年起，方爲標準時期，每年付二十五萬萬。

道威士計劃，既未決定德國應付賠償金的總數，又未規定付款的年限。一九二九年二月，楊格

(Owen D. Young) 委員會，在巴黎開會，將德國應付賠償金，分爲兩期，第一期共三十七年，每年平均應付、一萬零一百萬英鎊。第二期共二十二年，每年平均爲八千五百七十萬英鎊。到了第五十九年，方停止交付。

歐戰結果，德國海軍，幾乎完全交出，商船也大部分交出，以償各國損失，英國所得最多。法國所得的煤，比國所得的牲畜，爲數也大得驚人。英國又獲得德國殖民地，達一百六十萬方英里，人口達三千五百萬，法國所得，也達四十萬方英里，人口四百萬。此外還要求如此巨額的賠款，目的不過在壓迫德國，使永無翻身之一日。一八七一年戰後，德國要求法國賠款五十萬萬佛郞，這次戰爭，使法國有報復的機會。但是歷史的教訓，協約各國的政治家，仍未遵守。正與一八七一年的『中了毒的五十萬萬』一樣，德國付出如此巨額的賠償，在戰勝各國，也不是純粹有益無害的。

獲利最多的英國，首先受德國賠款之害。歐戰以前，一九一三年，國際貿易，在出口方面，英國本佔第一位，佔世界出口總額百分之一三．一一，美國爲百分之一二．五六佔第二位，德國第三，佔百分之一二．三九，歐戰停止後，德國經濟，當然太受損害，情形惡劣，但是逐漸恢復，到了一九三〇年，德國出口額超過六萬萬鎊，而英國出口額，祇有五萬七千萬鎊。在生產方面，一九二八年，世界生產總額，德國佔百分之一〇．六，英國祇佔百分之八．五。大家知道，戰後德國交出許多的煤，而且在賠償名義之下，不要別國分文，使煤價大跌，是英國主要生產之一，煤業恐慌的最大原因。

## 一 十九世紀各次大戰作戰日數死亡人數及戰費表

| 國別 | 作戰日數 | 死亡人數 | 戰費（百萬金元） |
|---|---|---|---|
| 拿破崙戰爭（一七九〇年到一八一五年） | 九、〇〇〇 | 二、一〇〇、〇〇〇 | 三、〇七〇 |
| 克里米戰爭 | 七三〇 | 七八五、〇〇〇 | 一、七〇〇 |
| 美國南北戰爭 | 一、三五〇 | 六五六、〇〇〇 | 七、〇〇〇 |
| 北方 | | | 四、七〇〇 |
| 南方 | | | 二、三〇〇 |
| 普法戰爭 | 二一〇 | 二八〇、〇〇〇 | 三、二一〇 |
| 法國 | | | 二、五三五 |
| 德國 | | | 六七五 |
| 南非戰爭 | 九九五 | 九、八〇〇 | 一、二五〇 |
| 日俄戰爭 | 五四八 | 一六〇、〇〇〇 | 二、一〇〇 |

## 二　世界大戰各交戰國戰費表

關於各國的戰費，總是祇有估計，很難有精確的數目。茲將波加特氏的估計，譯述如左，以便與下表賽利格曼氏的估計相對照。不過本表中各國貨幣的合成金元，與賽氏的計算法，稍有不同，這是要請讀者注意的。（單位百萬金元）

| 國別 | 數量 | 國別 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 美國 | 三二、〇八〇 | 殖民地及屬地 | 一二五 |
| 大英帝國 | 四四、〇二九 | 法國 | 二五、八一二 |
| 加拿大 | 一、六六五 | 俄國 | 二二、五九三 |
| 澳大利亞 | 一、四二三 | 意大利 | 一二、三一三 |
| 新錫蘭 | 三七八 | 比國 | 一、一五四 |
| 南非 | 三〇〇 | 塞爾維亞 | 三九九 |
| 印度 | 六〇一 | 羅馬尼亞 | 一、六〇〇 |

| 希臘 | 二七〇 | 奧匈 | 二〇、六二二 |
|---|---|---|---|
| 日本 | 四〇 | 土耳其 | 一、四三〇 |
| 其他協約國 | 五〇〇 | 保加利亞 | 八一五 |
| 協約國共計 | 一四五、二八七 | 同盟國共計 | 六三、〇一八 |
| 德國 | 四〇、一五〇 | 總計 | 二〇八、三〇五 |

不過英、美、德、法，借給聯盟國的債款，總計達二二、〇七二、二一四、一二五金元。如果除去此數，則各國戰費淨數爲一千八百六十萬萬金元。

## 三 世界大戰戰費總表（單位百萬）

| 國別 | 年度 | 數量 | 金元 |
|---|---|---|---|
| 英國 | 一九一四年八月四日到一九一九年三月三十一日 | 八、六〇一英鎊 | 四一、八八七 |
| 澳大利亞 | 同右 | 二九一 | 一、四六一 |
| 新錫蘭 | 同右 | 七六 | 三六五 |
| 加拿大 | 一九一四年八月四日到一九一九年三月三十一日 | | 一、五四五 |
| 南非 | 一九一四年八月四日到一九一九年三月三十一日 | 三三 | 二四三 |
| 印度 | 同右 | 一一九 | 五八四 |
| 大英帝國共計 | | | 四六、〇八五 |
| 法國 | 一九一四年八月三日到一九一九年三月三十一日 | 一六九、〇〇〇佛郎 | 三二、六一七 |
| 俄國 | 一九一四年八月一日到一九一七年十月三十一日 | 五一、五〇〇盧布 | 二六、五二二 |
| 意大利 | 一九一五年五月二十三日到一九一九年五月三十一日 | 八一、〇一六利拉（註一） | 一五、六三六 |
| 比國 | 一九一四年八月二日到一九一八年十月三十一日 | 五、九〇〇佛郎 | 一、三八七 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 羅馬尼亞 | 一九一六年八月二十七日到一九一八年十月三十一日 | | 九〇七 |
| 塞爾維亞 | 一九一四年七月二十八日到一九一八年十月三十一日 | | 六三五 |
| 美國 | 一九一七年四月五日到一九一九年六月三十日 | | 三二、二六一 |
| 協約國共計 | | | 一五六、〇五〇 |
| 德國 | 一九一四年八月一日到一九一九年十月三十一日 | 二〇四、二六八馬克(註二) | 四八、六一六 |
| 奧匈 | 一九一四年七月二十八日到一九一九年七月三十一日 | 一一九、五〇四克郎(註三) | 二四、八五八 |
| 土耳其 | 一九一四年十一月三日到一九一八年十月三十一日 | | 一、八〇二 |
| 保加利亞 | 一九一五年十月四日到一九一八年十月三十一日 | | 七三二 |
| 同盟國共計 | | | 七六、〇〇八 |
| 戰費總計 | | | 二三二、〇五八、〇〇〇、〇〇〇 |

## 借款給聯盟國

| 國別 | 數量 | 金元 |
|---|---|---|
| 英國 | 一、七三九英鎊 | 八、四六七 |
| 法國 | 六、七〇〇佛郎 | 一、二九三 |
| 德國 | 九、五〇〇馬克 | 二、二六一 |
| 美國 | — | 九、一〇二 |
| 共計 | | 二一、一二三 |

減去上項借款，世界大戰戰費淨數，總計為二一〇、九三五、〇〇〇、〇〇〇金元。

（註一）意大利支出總額為九一、〇一六、〇〇〇、〇〇〇利拉。把四年的平時支出，一百萬萬利拉減去，戰費為八一、〇一六、〇〇〇、〇〇〇利拉。

（註二）德國用捐稅方法籌得的戰費，約五十萬萬馬克，加上戰債總額共計戰費二〇四、二六八、〇〇〇、〇〇〇馬克。

（註三）奧國的戰費大部分也是戰債。

## 四　世界大戰各國戰費表（單位千英鎊）

| 國別 | 數量 | 國別 | 數量 |
|---|---|---|---|
| 大英帝國 | 一三·五七七、九〇〇 | 意大利 | 四、四三二·七〇〇 |
| 英國 | 一一、〇七六、〇〇〇 | 日本 | 四一九、一〇〇 |
| 加拿大 | 七六二、七〇〇 | 葡萄牙 | 二三五、三〇〇 |
| 澳大利亞 | 四七六、七〇〇 | 羅馬尼亞 | 三〇八、八〇〇 |
| 新錫蘭 | 二三四、四〇〇 | 俄國 | 五、三一二、七〇〇 |
| 南非 | 一五九、〇〇〇 | 塞爾維亞 | 一一九、〇〇〇 |
| 印度 | 六八七、一〇〇 | 美國 | 七、五〇〇、〇〇〇 |
| 其他屬地 | 一八二、〇〇〇 | 協約國共計 | 四〇、三六三、六〇〇 |
| 比國 | 四一一、八〇〇 | 奧匈帝國 | 四、〇六八、四〇〇 |
| 法國 | 七、九六二、二〇〇 | 保加利亞 | 二六一、〇〇〇 |
| 希臘 | 一一五、一〇〇 | 德國 | 一〇、三四一、一〇〇 |

| | |
|---|---|
| 土耳其 | 四五一、八〇〇 |
| 同盟國共計 | 一五、一二二、三〇〇 |
| 協約國與同盟國合計 | 五五、四八六、〇〇〇 |

本書附錄第二表，根據波加特的估計各交戰國的戰費共計爲一八六、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元。不過計算截止期，是休戰各國預算年度終了時。第三表而所載賽利格曼（Seligman）的估計，共計爲二一〇、九三五、〇〇〇、〇〇〇金元。但是截止期是算到休戰後六個月至一年。本表則譯自大英百科全書第十四版，根據一九二四年紐約銀行信託公司(The Bankers' Trust Company)的估計。

# 五　英國戰費支出統計表（議會通過數）（單位百萬英鎊）

| 項別 | 一九一四年 | 一九一五年 | 一九一六年 | 一九一七年 | 一九一八年 | 共計 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 陸軍 | 三一·九 | 五三六·七 | 五八七·八 | 七三五·八 | 八二四·七 | 二、八七六·九 |
| 海軍 | 五一·七 | 二〇五·七 | 二〇九·八 | 二二七·四 | 三三四·一 | 一、〇二八·七 |
| 空軍 | …… | …… | …… | 二·五 | 八五·四 | 八七·九 |
| 軍火 | 〇·七 | 二五四·六 | 五〇四·九 | 六四一·〇 | 四二八·三 | 一、八二九·五 |
| 鐵路及運河 | 六·八 | 五·九 | 一六·九 | 二六·四 | 四九·六 | 一〇五·六 |
| 航運 | …… | …… | 八·一 | 一一〇·九 | 一〇〇·四 | 二一九·四 |
| 糧食 | 九·四 | 七·三 | 二二·四 | 七九·三 | 四一·五 | 一六〇·二 |
| 對協約國及領地貸款 | 五一·八 | 三二六·〇 | 五四四·七 | 四八八·三 | 二六四·六 | 一、六六五·四 |
| 匯兌項 | …… | 五三·一 | …… | …… | 三·七 | 五六·八 |
| 停止付款前帳目 | …… | 三〇·六 | …… | …… | …… | 三〇·六 |
| 軍人及其家屬年金 | 〇·一 | 二·二 | 七·八 | 二三·七 | 四六·六 | 八〇·四 |

## 英國戰費支出統計表

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 養老金 | …… | …… | 一·五 | 一五·二 | 六·〇 | 二二·七 |
| 其他支出 | 四·〇 | 二一·六 | 五〇·一 | 一〇一·四 | 八七·〇 | 二六四·一 |
| 合計 | 三三六·七 | 一、三八三·七 | 一、九六三·〇 | 二、四四一·九 | 二、三〇一·九 | 八、四一七·二 |
| 減去收入 | …… | 二·五 | 一〇·三 | 一五·一 | 三·六 | 二一·五 |
| 共計 | 三三六·七 | 一、三八一·二 | 一、九五二·七 | 二、四二六·八 | 二、二九八·三 | 八、三九五·七 |

# 六　各國每天戰費表（註一）（單位百萬）

英國

| 期間 | 每天平均總支出 | | 每天平均戰費（註二） | |
|---|---|---|---|---|
| | 百萬英鎊 | 百萬金元 | 百萬英鎊 | 百萬金元 |
| 一九一四年八月四日到一九一五年三月三十一日 | 二·〇五 | 九·九八 | 一·九八 | 九·四六 |
| 一九一五年四月一日到一九一六年三月三十一日 | 四·二七 | 二〇·七九 | 三·七三 | 一八·一六 |
| 一九一六年四月一日到一九一七年三月三十一日 | 六·〇二 | 二九·三三 | 五·四八 | 二六·六九 |
| 一九一七年四月一日到一九一八年三月三十一日 | 七·三九 | 三五·九七 | 六·八五 | 三三·三六 |
| 一九一八年四月一日到一九一九年三月三十一日 | 七·〇七（註三） | 三四·四三 | 六·五二 | 三一·七五 |

法國

| 期間 | 每月平均戰費 百萬佛郎 | 每月平均戰費 百萬金元 | 每天平均戰費 百萬佛郎 | 每天平均戰費 百萬金元 |
|---|---|---|---|---|
| 一九一四年八月三日到十二月三十一日 | 一、三一八 | 二五四 | 四三九．六 | 八．五 |
| 一九一五年一月一日到十二月三十一日 | 一、九〇〇 | 三六七 | 六三三．三 | 一二．二 |
| 一九一六年一月一日到十二月三十一日 | 二、七四三 | 五二九 | 九一四．三 | 一七．六 |
| 一九一七年一月一日到十二月三十一日 | 三、三六〇 | 六四八 | 一、一二〇．〇 | 三二．四 |

德國

| 期間 | 每月平均戰費 百萬馬克 | 每月平均戰費 百萬金元 | 每天平均戰費 百萬馬克 | 每天平均戰費 百萬金元 |
|---|---|---|---|---|
| 一九一四年八月一日到一九一五年六月三十日 | 一、六七五 | 三九八．六 | 五五．八 | 一三．三 |
| 一九一五年七月一日到一九一六年六月三十日 | 二、〇〇八 | 四六一．八 | 六六．九 | 一五．九 |
| 一九一六年七月一日到一九一七年六月三十日 | 二、八六七 | 六八二．二 | 九五．六 | 二二．七 |
| 一九一七年七月一日到一九一八年六月三十日 | 三、九〇八 | 九三〇．一 | 一三〇．三 | 三一．〇 |
| 一九一八年七月一日到一九一八年十一月十一日 | 四、三五八 | 一、〇三七．二 | 一四五．二 | 三四．五 |

意國

| 期間 | 每年總支出（註四） 百萬利拉 | 每年總支出（註四） 百萬金元 | 每天平均支出 百萬金元 |
|---|---|---|---|
| 一九一五年七月一日到一九一六年六月三十日 | 三、三五一 | 一、六一二 | 四．四 |

| 期間 | 每年戰費 | | 每天平均戰費 |
|---|---|---|---|
| | 百萬 | 百萬金元 | 百萬金元 |
| 一九一六年七月一日到一九一七年六月三十日 | 一四、一三二 | 二、七二七 | 七・五 |
| 一九一七年七月一日到一九一八年六月三十日 | 一九、七三四 | 三、八〇八 | 一〇・四 |
| 一九一八年七月一日到一九一八年十一月十一日 | 九、七二六 | 一、九七七 | 六・五 |

## 俄國

| 期間 | 每年戰費 | | 每天平均戰費 |
|---|---|---|---|
| | 百萬盧布 | 百萬金元 | 百萬金元 |
| 一九一四年八月一日到一九一四年十二月三十一日 | 一、七〇三 | 八七七 | 五・八 |
| 一九一五年一月一日到一九一五年十二月三十一日 | 九、一九四 | 四、七三五 | 一二・九 |
| 一九一六年一月一日到一九一六年十二月三十一日 | 一五、三七二 | 七、九一六 | 二一・六 |
| 一九一七年一月一日到一九一七年十一月三十日 | 二五、二三一 | 一二、九九三 | 四七・〇 |

## 奧匈（註五）

| 期間 | 每年戰費 | | 每天平均戰費 |
|---|---|---|---|
| | 百萬克郎 | 百萬金元 | 百萬金元 |
| 一九一四年七月二十八日到一九一五年六月三十日 | 一〇、七〇六 | 二、七一四 | 六・四 |
| 一九一五年七月一日到一九一六年六月三十日 | 一五、七二六 | 三、一九二 | 八・七 |
| 一九一六年七月一日到一九一七年六月三十日 | 一八、七八八 | 三、八一二 | 一〇・四 |
| 一九一七年七月一日到一九一八年六月三十日 | 二二、一七〇 | 四、五〇〇 | 一二・三 |

美國（單位百萬金元）

| 期間 | 一月支出（公債還本與郵政支出不在內） | 一月戰費（註六） | 每天平均戰費 |
|---|---|---|---|
| 一九一七年四月六日到三十日 | 二七九 | 二一九 | 八・〇 |
| 五月 | 五二七 | 四六七 | 一五・〇 |
| 六月 | 四一〇 | 三五〇 | 一一・七 |
| 共計 四月六日到六月三十日 | 一、二一六 | 一、一五六 | |
| 一九一七年七月 | 六六二 | 六〇二 | 一九・四 |
| 八月 | 七五七 | 六九七 | 二二・五 |
| 九月 | 七四六 | 六八六 | 二二・九 |
| 十月 | 九四四 | 八八四 | 二九・五 |
| 十一月 | 九八六 | 九二六 | 三〇・九 |
| 十二月 | 一、一〇五 | 一、〇四五 | 三三・七 |
| 一九一八年一月 | 一、〇九〇 | 一、〇三〇 | 三三・二 |
| 二月 | 一、〇一二 | 九五二 | 三四・〇 |
| 三月 | 一、一五六 | 一、〇九六 | 三五・九 |
| 四月 | 一、二一五 | 一、一五五 | 三八・五 |
| 五月 | 一、五〇八 | 一、四四八 | 四六・七 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 六月 | 一、五一二 | 一、四五二 | 四八·四 |
| 一九一七年度共計 | 一二、六九七 | 一一、九七七 | |
| 一九一八年七月 | 一、六〇八 | 一、五四八 | 四九·九 |
| 八月 | 一、八〇五 | 一、七四五 | 五六·八 |
| 九月 | 一、五五七 | 一、四九七 | 四九·九 |
| 十月 | 一、六六五 | 一、六〇五 | 五一·八 |
| 十一月 | 一、九三五 | 一、八七五 | 六二·五 |
| 十二月 | 二、〇六一 | 二、〇〇一 | 六四·五 |
| 一九一九年一月 | 一、九六二 | 一、九〇二 | 六一·四 |
| 二月 | 一、一八九 | 一、一二九 | 四〇·〇 |
| 三月 | 一、三七九 | 一、三一九 | 四二·五 |
| 四月 | 一、四二九 | 一、三六九 | 四五·六 |
| 五月 | 一、一一二 | 一、〇五二 | 三三·九 |
| 六月 | 八〇九 | 七四九 | 二四·九 |
| 一九一八年度共計 | 一八、五〇五 | 一七、七八五 | |
| 總計（一九一七年四月六日到一九一九年六月三十日） | 三二、四二八 | 三〇、九一八 | |

（註一）各國貨幣，是依下列比例合成金元的：

| 單位 | 金元 | 單位 | 金元 |
|---|---|---|---|
| 英一鎊 | 合四・八七 | 一盧布 | 合五一・五分 |
| 一佛郎 | 合一九・三分 | 一克郎 | 合二〇・三分 |
| 一馬克 | 合二三・八分 | 一土耳其鎊 | 合四・四〇 |

（註二）在國家總支出中減去一九一三年度的支出（一萬九千七百萬英鎊）即算做戰爭經費。

（註三）一九一八年四月一日到一九一八年十一月九日休戰時，每天平均支出爲七百四十四萬英鎊，一九一八年十一月十日到一九一九年三月三十日每天支出爲六百四十七萬英鎊。

（註四）對外國付款，未算在內。

（註五）匈牙利的數目是沒有可靠的。不過四年間匈牙利的總支出約等於奧國的三分之一，所以依這個比例，加在奧國的戰費裏，以求得奧匈聯邦的每天平均戰費。

（註六）將每月的支出減去一九一五年度的支出的十二分之一，可得每月戰費，不過郵政支出未算在內。一九一五年度的支出爲十萬零八百萬金元，郵政支出爲二萬八千七百萬元。(1,008,000,000－287,000,000)÷12=6,000,000 在每月總支出裏減去六百萬金元，即得該月的戰費。不過美國戰費總數，此表這個三百萬萬金元的數目，並不十分正確。因爲這些數目祇是根據臨時每天財政報告。不過爲了算得每月及每天戰費，非利用本表的數目不可。

# 七　世界大戰各交戰國人口、國富、國民收入及公債統計表

| 國別 | 人口（千人） | 國富（百萬金元） | 國民收入（百萬金元） | 公債額（百萬金元） |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 英國 | 四五、三七〇 | 八〇、〇〇〇 | 一〇、五〇〇 | 三七、六五七 |
| 法國 | 三九、六〇一 | 七〇、〇〇〇 | 六、〇〇〇 | 三〇、四九四 |
| 俄國 | 一七八、三七八 | 五〇、〇〇〇 | 六、五〇〇 | 五四、四〇二 |
| 意大利 | 三六、一二〇 | 二五、〇〇〇 | 四、〇〇〇 | 一五、〇〇九 |
| 比國與塞爾維亞 | 一〇、三三五 | 一二、〇〇〇 | 一、二五〇 | 二、二五九 |
| 葡萄牙與羅馬尼亞 | 一三、四六五 | 七、〇〇〇 | 六〇〇 | 一、〇二〇（註） |
| 美國 | 一〇二、八二六 | 二二〇、〇〇〇 | 三八、〇〇〇 | 二六、五九七 |
| 協約國共計 | 四二六、〇九八 | 四六四、〇〇〇 | 六六、八五〇 | 一七一、七九〇 |
| 德國 | 六四、九二五 | 八七、〇〇〇 | 一〇、五〇〇 | 四〇、〇〇七 |
| 奧匈 | 四九、四五八 | 四〇、〇〇〇 | 五、五〇〇 | 二五、九八〇 |
| 土耳其與保加利亞 | 二五、六一一 | 七、〇〇〇 | 一、〇〇〇 | 三、一六〇 |

| 同盟國共計 | 一三九、九九五 | 一三四、〇〇〇 | 一七、〇〇〇 | 六九、一四七 |
|---|---|---|---|---|

（註）僅羅馬尼亞一國數目。

# 八 交戰各國國富、收入與公債每國民平均分配額

| 國別 | 戰前國富(金元) | 戰前國民收入(金元) | 戰後公債(金元) | 戰後付息費(金元) |
|---|---|---|---|---|
| 美國 | 二、一二〇 | 三六〇 | 二四〇 | 一〇 |
| 英國 | 一、五九〇 | 二五〇 | 八六九 | 三七 |
| 法國 | 一、五一五 | 一九〇 | 一、一五〇 | 六三 |
| 俄國 | 四二五 | 四六 | 一七七 | 三 |
| 意大利 | 七二〇 | 一一五 | 五三六 | 二六 |
| 德國 | 一、二二〇 | 一五〇 | 七二〇 | 四五 |
| 奧匈 | 七八四 | 一〇五 | 五三〇 | 三二 |

# 九　各國戰費對國富、國民收入與儲蓄的比例（單位百萬）

| 國別 | 國富 | 戰費 | 比例 |
|---|---|---|---|
| 英國 | 一六、〇〇〇英鎊 | 七、四六三 | 四六・六% |
| 法國 | 二五六、〇〇〇佛郎 | 一四八、二八九 | 五七・七% |
| 意大利 | 一〇〇、〇〇〇利拉 | 四一、八五二 | 四一・八% |
| 俄國 | 一二〇、〇〇〇盧布 | 五四、〇九八 | 四五・〇% |
| 德國 | 三一〇、〇〇〇馬克 | 一三九、三四二 | 四四・九% |
| 奧國 | 二二五、〇〇〇克郎 | 八四、四三四 | 三七・六% |

| 國別 | 每年國民收入 | 平均每年戰費 | 比例 |
|---|---|---|---|
| 英國 | 二、三〇〇英鎊 | 一、七五七 | 七六・〇% |
| 法國 | 三七、〇〇〇佛郎 | 三二、五四八 | 八八・〇% |
| 意大利 | 一一、〇〇〇利拉 | 七、五〇三 | 六八・二% |
| 俄國 | 一五、〇〇〇盧布 | 一三、五二七 | 九二・〇% |

| 國別 | | | |
|---|---|---|---|
| 德國 | 四〇、〇〇〇馬克 | 三四、一四四 | 八五・五% |
| 奧國 | 二五、〇〇〇克郎 | 一八、一七八 | 七二・七% |

| 國別 | 每年國民儲蓄 | 每年戰費所估比例 |
|---|---|---|
| 英國 | 三七〇英鎊 | 四六八・三% |
| 法國 | 六、〇〇〇佛郎 | 五五九・〇% |
| 意大利 | 一、八〇〇利拉 | 四一六・六% |
| 俄國 | 二、五〇〇盧布 | 五四一・一% |
| 德國 | 六、五〇〇馬克 | 五二五・二% |
| 奧國 | 四、〇〇〇克郎 | 四五四・五% |

## 一〇 法國戰前戰後國富的比較（單位十萬萬佛郎）

| 項別 | 一九一三年估計 | 增加倍數 | 一九二八年估計 |
|---|---|---|---|
| 田地與農具 | 九〇 | 二·五 | 二七〇 |
| 房屋 | 六四 | 三·五 | 二二四 |
| 工商財產 | 一〇 | 一〇 | 一〇〇 |
| 法國動產 | 四五 | 三 | 一三五 |
| 外國動產 | 四〇 | 二 | 七五 |
| 金與銀 | 一二 | …… | 四五 |
| 家具藝術品船隻汽車 | 二二 | 一〇 | 二二〇 |
| 共計 | 二八三 | …… | 一,〇六九 |

法國是戰勝國，究竟得到什麼好處呢？雖然要求巨大得不合情理的賠償，獲得無數的材料、機器、煤炭、牲畜等等貨物，但是戰後法國的財富，究竟比較戰前，增加了沒有？上表可以答覆。此表根據季德教授

(Professeus Charles Gide)的估計，一九二八年，法國佛郎，方纔穩定，而戰災區域，已經完全恢復。

這個表，表面上看去，法國國富，增加了四倍，但是這一萬萬萬佛郎是紙的合成金佛郎，祇有二一四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇。一九一四年的法國國富為三〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金佛郎，因此戰後的國富，實際上減少了幾達三分之一。

至於阿爾薩斯——洛倫兩州的恢復，新獲土地一、四五〇、〇〇〇公頃，但是戰爭所費，達二五〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎，每一公頃的代價，達十六萬五千佛郎，未免太貴了！至於洛倫州的鐵礦，因為銷路不佳，祇能利用一部分，煤礦營業，則十分衰弱。阿爾薩利的鉀，則成本太貴，不如向德國買進。煤油出產，為數甚微。兩州的恢復，使法國國富，至多增加七百五十萬萬紙法郎而已。

兩州的人口，不過一百七十萬人，而且四分之三是婦女及小孩。這個數目，還不足以補足法國戰時的死傷人數——而他們都是年富力強的壯年男子。死亡人數為一百四十萬人，他們的教養費，白白的犧牲了。而且這些年齡大都在二十與三十之間的青年男子，代表多少生產力，更是無法補救的損失。如果每一男子的金錢價值為二萬五千佛郎，則法國的損失為三七、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎。而七十萬殘廢的損失（要付給他們年金）為四四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎，則法國全國的損失，竟達八百萬萬佛郎（八一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇）法國一九一一年人口為三千九百萬佛郎（三九、二四〇、〇〇〇），一九二一年，如阿爾薩斯——洛倫兩州不算在內，減為三千七百萬佛郎

（三七、五〇五、〇〇〇）與一八八一年的數目相近，法國在人口方面，退步了四十年。

## 一一　世界大戰間接損失表（單位百萬金元）

| 項別 | 數目 | 項別 | 數目 |
|---|---|---|---|
| 人的的資本價值 | | 生產損失 | 四五、〇〇〇 |
| 軍人 | 三三、五五一 | 戰時救濟 | 一、〇〇〇 |
| 人民 | 三三、五五一 | 中立國損失 | 一、七五〇 |
| 財產損失 | | 間接損失共計 | 一五一、六一二 |
| 陸地上 | 二九、九六〇 | 直接戰費淨數 | 一八六、二三三 |
| 船隻及貨物 | 六、八〇〇 | 總計 | 三三七、九四六 |

戰爭的間接損失，統計當然格外困難。以英國論，本是世界貿易與金融的中心，但是在歐戰以後，不得不讓位給美國了。美國守了三年的中立，賣給歐洲各國無數貨物，後來又借出無數債款，在歐洲各國，也可以說是間接的損失。法國方面，人口本來不大增加，而戰爭四年，死亡一百四十萬，殘廢八十萬，受傷三百萬，損失之大，非金錢可以計算的。上表不過是一種估計，事實上，一次戰爭的間接損失，包括經濟的、

知識的、道德的、社會的在內，是不能計算的。

不過對於戰勝各國，既獲得許多土地，又得到不少實物賠償，歐戰的實際損失，有些經濟學家，認為不像數目字所表現那樣的大。一九二〇年克拉蒙(Edgar Crammond)在一次演說裏曾說英國的眞正損失，不過三十五萬萬鎊，法國不過五十四萬萬鎊，意大利為二十一萬萬鎊。至於美國戰後的國富增加，實際上還大獲其利哩！

# 二二　世界大戰的人力損失表

本表所謂人力損失，指年齡在十八歲至四十五歲之間的壯年男子，被徵入伍，參加作戰，於是不能從事生產。至於傷亡的人，尤其代表勞動力的莫大損失。現代戰爭範圍太大。動員人數，有時佔全國壯丁百分之九十以上（法國。）在戰時經濟中，是件異常嚴重的問題。不過本表是開戰後第三年的事實，以後的損失，當然更大。（單位千人）

| 國別 | 美國 | 英國 | 法國 | 俄國 | 意大利 |
|---|---|---|---|---|---|
| 戰前人力（十八到四十五歲） | 二二、〇〇〇 | 一二、〇〇〇 | 九、〇〇〇 | 三四、〇〇〇 | 八、〇〇〇 |
| 現在人力（十八到四十五歲） | 二二、〇〇〇 | 一一、〇〇〇 | 六、五〇〇 | 三〇、〇〇〇 | 七、七〇〇 |
| 戰事發生後入伍人總計 | 二、〇〇〇 | 六、〇〇〇 | 九、〇〇〇 | 一四、五〇〇 | 三、三〇〇 |
| 現在入伍人數 | 二、〇〇〇 | 五、〇〇〇 | 六、〇〇〇 | 九、〇〇〇 | 三、〇〇〇 |
| 現在入伍人佔現在人力的百分比 | 九·〇九 | 四五·四五 | 九二·三一 | 三〇·〇〇 | 三八·九六 |
| 死亡人數 | | 二九八 | 一、五八〇 | 二、〇六二 | 一三〇 |
| 佔入伍人總數的百分比 | | 四·九八 | 一七·五六 | 一四·二二 | 三·九五 |
| 重傷人數 | | 一七七 | 九二二 | 一、二二五 | 六〇 |
| 佔入伍人總數的百分比 | | 二·九五 | 一〇·二四 | 八·四四 | 一·八四 |
| 俘虜及失蹤 | | 一八二 | 六九六 | 一、二四三 | 六八 |
| 佔入伍人總數的百分比 | | 三·〇四 | 七·七四 | 八·五七 | 二·〇七 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 德國 | 一四、〇〇〇 | 九、四〇〇 | 一〇、五〇〇 | 七、〇〇〇 | 七四・四七 | 一、九八〇 | 一八・一八 | 九五八 | 九・一三 | 七〇四 | 六・七一 |
| 奧匈 | 一三、〇〇〇 | 一、一五〇 | 七、〇〇〇 | 四、〇〇〇 | 五五・八五 | 八五九 | 一三・一三 | 五四〇 | 七・七三 | 八三三 | 一一・九一 |
| 協約國 | 八五、〇〇〇 | 七七、二〇〇 | 五四、八〇〇 | 二五、〇〇〇 | 三二・八七 | 四・〇七一 | 一一・七〇 | 二、五八二 | 六・八五 | 二、一九〇 | 六・二九 |
| 同盟國 | 二六、〇〇〇 | 二〇、五五〇 | 一七、五〇〇 | 一一、〇〇〇 | 五五・五五 | 二、七五八 | 一五・七六 | 一、四九九 | 八・六七 | 一、五三七 | 八・七九 |
| 總計 | 一一一、〇〇〇 | 九七、七五〇 | 七二、三〇〇 | 三六、〇〇〇 | 三六・八五 | 六・八二九 | 一五・〇六 | 四、八八二 | 七・四三 | 三、七二八 | 七・一四 |

## 一三 世界大戰各國死傷人數表

本表譯自亨特(M. H. Hunter)所著底財政學大綱。著者聲明本表是不大精確的。因為表中所列的重傷及失蹤，後來許多就該算在死亡人中，關於死亡的人數諸家的估計，極不一致，不過總不下於一千三百萬人。但是把人的價格，用金錢去計算，卻是不容易的。有的經濟學家主張平均起來，每人祇值一千金元，有的主張要在六千金元以上。這裏祇將這個統計表譯錄如下。

| 國別 | 死亡 | 重傷 | 受傷 | 俘虜或失蹤 |
|---|---|---|---|---|
| 美國 | 一〇七、二八四 | 四三、〇〇〇 | 一四八、〇〇〇 | 四、九一二 |
| 英國 | 八〇七、四五一 | 六一七、七四〇 | 一、四四一、三九四 | 六四、九〇七 |
| 法國 | 一、四二七、八〇〇 | 七〇〇、〇〇〇 | 二、三四四、〇〇〇 | 四五三、五〇〇 |
| 俄國 | 二、七六二、〇六四 | 一、〇〇〇、〇〇〇 | 三、九五〇、〇〇〇 | 二、五〇〇、〇〇〇 |
| 意大利 | 五〇七、一六〇 | 五、〇〇〇、〇〇〇 | 四六二、一九六 | 一、三五九、〇〇〇 |
| 比國 | 二六七、〇〇〇 | 四〇、〇〇〇 | 一〇〇、〇〇〇 | 一〇、〇〇〇 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 塞爾維亞 | 七〇七、三四一 | 三三一、〇〇〇 | 二八、〇〇〇 | 一〇〇、〇〇〇 |
| 羅馬尼亞 | 三三九、一一七 | 二〇〇、〇〇〇 | | 一一六、〇〇〇 |
| 希臘 | 一五、〇〇〇 | 一〇、〇〇〇 | 三〇、〇〇〇 | 四五、〇〇〇 |
| 葡萄牙 | 四、〇〇〇 | 五、〇〇〇 | 一二、〇〇〇 | 二〇〇 |
| 日本 | 三〇〇 | | 九〇七 | 三 |
| 共計 | 六、九二八、五一九 | 三、四三七、七四〇 | 八、五一六、四九七 | 四、六五三、五二二 |
| 德國 | 一、六一一、一〇四 | 一、六〇〇、〇〇〇 | 二、一八三、一四三 | 七七二、五二二 |
| 奧匈 | 九一一、〇〇〇 | 八五〇、〇〇〇 | 二、一五〇、〇〇〇 | 四四三、〇〇〇 |
| 土耳其 | 四三六、九二四 | 一〇七、七七二 | 三〇〇、〇〇〇 | 一〇三、七三一 |
| 保加利亞 | 一〇一、二二四 | 三〇〇、〇〇〇 | 八五二、三九九 | 一〇、八二五 |
| 共計 | 三、〇六〇、二五二 | 二、八五七、七二七 | 五、四八五、五四二 | 一、三三〇、〇七八 |
| 總計 | 九、九九八、七七一 | 六、二九五、五一二 | 一四、〇〇二、〇三九 | 五、九八三、六〇〇 |

## 一四 協約國死亡與失蹤人數對人口的比例

| 國別 | 數目 | 比例數 |
|---|---|---|
| 法國 | 一、三九三、五〇〇 | 每二七人中一人 |
| 英國 | 八六九、〇〇〇 | 每五七人中一人 |
| 意大利 | 四九四、〇〇〇 | 每七八人中一人 |
| 羅馬尼亞 | 四一〇、〇〇〇 | ? |
| 塞爾維亞 | 三六九、〇〇〇 | 每三二人中一人 |
| 美國 | 一一四、〇〇〇 | 每一、〇〇〇人中一人 |
| 比利時 | 四四、〇〇〇 | 每一五〇人中一人 |
| 希臘 | 一二、〇〇〇 | ? |

# 一五 各國戰前戰後收支比較表（戰前指一九一三年戰後指一九二〇年）

| 國別 | 戰後收入較戰前增加（百分比） | 戰後支出較戰前增加（百分比） | 戰後收入佔戰後歲出（百分比） | 戰後收入每人分擔額（金元） |
|---|---|---|---|---|
| 美國 | 五四〇 | 五四七 | 九九 | 六五 |
| 英國 | 四七四 | 七四三 | 六八 | 一二〇 |
| 法國 | 一五八 | 八〇一 | 二二 | 五一 |
| 意大利 | 一八五 | 五三九 | 四五 | 五一 |
| 德國 | 六八四 | 一、六〇一 | 六三 | 九一 |

# 一六 大戰時期各國財政狀況（單位百萬金元）

英國（註一）

| 年別 | 公債息金 | 稅收總數 | 年別 | 公債息金 | 稅收總數 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 一一三 | 一、一三三 | 共計 | 三、三三一 | 一三、六六五 |
| 一九一五年 | 三〇一 | 一、六八三 | 行政費五年共計（一九一三年爲九八七百萬金元） | | 四、九三七 |
| 一九一六年 | 六三六 | 二、八六七 | 稅收減平時歲出尙餘 | | 八、七二八 |
| 一九一七年 | 九四九 | 三、五三六 | 公債付息五年共計 | | 三、三三二 |
| 一九一八年 | 一、三三二 | 四、四四五 | 稅收減去平時歲出與息金後尙餘 | | 五、三九五 |

法國（註二）

| 年別 | 公債息金 | 稅收總數 | 年別 | 公債息金 | 稅收總數 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 二七三 | 七九六 | 一九一七年 | 九七二 | 一、二六一 |
| 一九一五年 | 三七九 | 七七六 | 一九一八年 | 一、一一三 | 一、三二六 |
| 一九一六年 | 六六六 | 九六三 | 共計 | 三、四〇五 | 五、一二六 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 行政費五年共計(一九一三年爲一、〇一三百萬金元) | 五、〇六六 | 公債付息五年共計 | 三、三四六 |
| 稅收減平時歲出尙餘 | 五九 | 不數 | 三、三四六 |

## 俄國(註三)

| 年別 | 公債息金 | 稅收總數 | 年別 | 公債息金 | 稅收總數 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 二二六 | 一、四四九 | 行政費四年共計(一九一三年爲一、五四七百萬金元) | | 六、一八八 |
| 一九一五年 | 二四〇 | 一、三九七 | 稅收支付平時歲出不數 | | 一五 |
| 一九一六年 | 二九八 | 一、四五七 | 息金 | | 一、一三六 |
| 一九一七年 | 三七一 | 一、八七〇 | 不數總數 | | 一、一四二 |
| 共計 | 一、一三六 | 六、一七三 | . | | |

## 意大利

| 年別 | 公債息金 | 稅收總數 | 年別 | 公債息金 | 稅收總數 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 一〇九 | 六〇九 | 共計 | 一、四九八 | 三、八七一 |
| 一九一五年 | 一七四 | 六〇一 | 行政費五年共計(一九一三度爲六三二百萬金元) | | 三、一六〇 |
| 一九一六年 | 二五四 | 七六一 | 稅收減平時歲出尙餘 | | 七一一 |
| 一九一七年 | 三八二 | 九二九 | 公債付息五年共計 | | 一、四九八 |
| 一九一八年 | 五七七 | 九七一 | 不數 | | 七八六 |

## 德國

| 年別 | 公債息金 | 稅收總數 | 年別 | 公債息金 | 稅收總數 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一九一四年 | 三一七 | 八五一 | 共計 | 五、二二五 | 五、三〇一 |
| 一九一五年 | 五七五 | 八二九 | 行政費五年共計（一九一三年爲八五一百萬金元） | | 四、二五六 |
| 一九一六年 | 八九〇 | 九七〇 | 稅收減平時行政費尚餘 | | 一、〇四四 |
| 一九一七年 | 一、四六七 | 一、一一六 | 公債付息五年共計 | | 五、二二五 |
| 一九一八年 | 一、九七五 | 一、五三三 | 不數 | | 四、一八〇 |

奧匈

| 年別 | | 稅收總數 | 年別 | | 稅收總數 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一九一四年 | | 一、一四四 | 行政費五年共計（一九一三年奧爲六三五百萬金元匈爲四四四百萬金元） | | 四、二四〇 |
| 一九一五年 | | 一、〇四二 | 稅收減平時行政費 | | 九九三 |
| 一九一六年 | | 一、三一三 | 公債付息四年估計 | | 一、三九四 |
| 一九一七年 | | 一、七三二 | 不數 | | 四〇〇 |
| 共計 | | 五、二三三 | | | |

（註一）英國的戰時財政狀況，在歐洲各國中比較是最好的。努力增加稅收，在支付行政費、付息費外，尚能籌得一部分戰費。

（註二）可見在歐戰時期，法國的捐稅收入，祇能維持平時行政費用，非但未能籌措戰費，並且不够支付公債的息金。

（註三）俄國的戰時財政，情形更壞。因爲種種原因，稅收減少，連平時行政費用都不够應付，公債息金，更無辦法，當然談不到用稅收去支付戰費了。

# 一七　各國戰時收支

法國（單位百萬佛郎）

| 支 | 出 | 收 | 入 |
|---|---|---|---|
| 一九一四年八月一日到一九一九年三月三十一日 | 一七四、五〇〇 | 擧債 | 一五九、四〇〇 |
| 債款給協約國 | 六、七〇〇 | 其他收入 | 二二、五〇〇 |
| 共　計 | 一八一、二〇〇 | 共　計 | 一八一、九〇〇 |
| 外債及其他 | 一一、〇〇〇 | | |
| 總　計 | 一九二、二〇〇 | | |

戰前收入　　五、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎

戰時經常收入總計　　二四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎

可見戰時擧債以外的收入，總計起來，還不及平時經常收入的總數，如果以戰前收入爲根據。

意大利的情形，比較法國，稍微好一點。意國國土，未被侵佔，而財政的情況，不像法國那樣的絕望。還

有，意大利加入戰爭，比較稍後，竭力擔負戰費的時期，不那樣的長久。因此意大利很早就增設戰爭捐稅，不過比起英國來，意大利人民的捐稅負擔本來就很重，因此不能得到同樣的結果。所以意大利所徵收的戰爭捐稅，祇能剛够支付戰爭債務的利息而已。意大利雖比法國好，但也一點不能用戰爭捐稅，去支付眞正的戰費。

意大利（單位百萬利拉）

| 支出 | | 收入 | |
|---|---|---|---|
| 一九一五年五月到一九一八年六月三十日 | 八七、五一六 | 擧債 | 六四、一三二 |
| 尙欠 | 三、五〇〇 | 其他收入 | 二六、〇三四 |
| 共計 | 九一、〇一六 | 共計 | 九〇、一六六 |

平時收入　二、六八七、〇〇〇、〇〇〇利拉

戰時經常收入總計　一三、四三五、〇〇〇、〇〇〇利拉

二六、〇三四、〇〇〇、〇〇〇減去

一三、四三五、〇〇〇、〇〇〇利拉計得

戰爭捐稅收入　一二、五九九、〇〇〇、〇〇〇利拉

可見戰爭捐稅收入，簡直不大够支付戰債的利息。

俄國的情形，不久竟比法、意的情形更壞。便是在一九一七年十月革命以前，俄國早已很難依靠戰爭捐稅的收入了。

中歐列強的情形，也大致差不多，不過原因不同。在戰事爆發之初，德國自信一定戰勝，會獲得巨額賠款，於是決定採用舉債政策，無論如何，帝國政府是這樣辦的。我們不可忘記，德國的戰費由各邦籌得的，爲數也很不少。大戰開始，各邦立卽大增捐稅，以籌巨額。但是戰爭繼續下去，爽快而完全的勝利的希望，漸漸消失，德國這纔改變方針，尤其在一九一六年以後，決定徵收捐稅，而且不斷的增加。結果是，在戰事終了時，德國的情形，稍勝於法國，不過還比不上意大利。

如果我們引用後來的數目，由愛爾次伯格部長（Erzberger）所發表的情形也不見得很好。依照這些數目字，算到一九一九年十月，戰費總數約二千零四十萬萬馬克，其中舉債以外的收入，祇有五十萬萬馬克而已。

德國（單位百萬馬克）

| 支出 | | 收入 | |
|---|---|---|---|
| 一九一四年八月一日到一九一八年十二月三十一日 | 一七〇、〇〇〇 | 舉債 | 一五三、〇〇〇 |
| | | 其他收入 | 一七、〇〇〇 |
| | | 共計 | 一七〇、〇〇〇 |

平時收入（一九一三年）　三、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇馬克

四年半經常收入總計　一四、四〇〇、〇〇〇、〇〇〇馬克

一七、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇減去

一四、四〇〇、〇〇〇、〇〇〇馬克計得

戰爭捐稅收入　二、六〇〇、〇〇〇、〇〇〇馬克

可見戰爭捐稅收入還不够支付戰債的利息。

美國加入戰爭時，關於財政，有兩種相反的理論，彼此爭執。一種理論主張戰費應該完全用舉債方法去支付。南北戰爭的前幾年，是這個辦法。前面剛纔說過，大戰時許多交戰國，也採用這個方針。別一種理論特別是那有名的明來蘇達備忘錄所主張的；戰費應該完全用戰爭捐稅去支付，這種理論，與舉債理論，是同樣趨於極端，非常危險的；而且還多一層缺點，便是事實上不能實行。總統則宣布各半論(fifty-fifty per cent theory)主張戰費的半數，應該用戰爭捐稅去支付。不過便是一半的戰費，用捐稅支付，也是辦不到的，這本來是可以預料得到的。

歐戰開始後的兩三年間，美國人所賺的錢，非常的多，所以全國極其繁榮富足，使美國國會，可以徵收在美國歷史上空前的捐稅。不過稅收雖然大大的增加，但是在戰費中，戰爭捐稅所佔的比例，依然是比較的小，事實上比通常公布的要小得多。可是對於美國，也應該和英國一樣，關於這個問題，要十分當